Effectiveness of Employment-Related Programs for Youth:

Lessons Learned from Past Experience

Final report

Evaluation and Data Development
Strategic Policy
Human Resources Development Canada

June 1997

SP-AH027E-06-97
aussi disponible en français

101-02473/

Acknowledgements

This study summarises lessons learned from the Department of Human Resources Development Canada's (HRDC) youth programs, as well as from youth programs in other countries. John Greenwood of the Social Research and Demonstration Corporation, in cooperation with Saul Schwartz of the School of Public Administration at Carleton University, was largely responsible for the development of the methodological approach and the analysis of the existing information on youth programs.

The project team conducted the study for the Evaluation and Data Development Branch of HRDC, in support of the Ministerial Task Force on Youth. The results of the study served as an input to the development of the New Youth Employment Strategy launched by HRDC in February 1997.

A number of papers were prepared for HRDC as part of this study by the following authors:

Gordon Betcherman and Norm Leckie, Human Resource Group, Ekos Research Associates, for the paper ***Profile of the Youth Labour Market***

W.Craig Riddell, Department of Economics, University of British Columbia, for the paper ***Evidence on the Effectiveness of Youth Labour Market Programs in Canada***

David A.Long, Manpower Demonstration Research Corporation, for ***What Works? Evidence from Evaluation Research on Programs for Disadvantaged Youth in the United States***

John A. Burns and Vanessa Thomas, Centre for Public Management, ***Evidence on the Effectiveness of Youth Labour Market Programs in Australia and the United Kingdom***

The original papers also benefited from comments provided by Audra Bowlus, Department of Economics, University of Western Ontario; Harvey Krahn, Department of Sociology, University of Alberta; Lars Osberg, Department of Economics, Dalhousie University; and Marc Van Audenrode, Département d'Économique, Université Laval. We are grateful to the many people who assisted the evaluation team.

Series

Human Resources Development Canada (HRDC) and the organisations that came together to form it have long and proud traditions of continuous learning and improvement.

Over the years, the Evaluation Services Directorate (ESD) of the Evaluation and Data Development Branch at HRDC has produced numerous evaluations on a wide range of departmental programs. In 1996-97, ESD initiated a new series of evaluation studies with the object of taking the findings of earlier reports and updating them with new literature reviews and expert opinion. The primary goal of the new exercise is to identify the lessons that can be learned from past experience — to focus on what has worked, what has not, and for which client groups. Another important goal is to develop evaluation measurement tools in areas where such tools are non-existent.

Not surprisingly, this new initiative has come to be known as the "lessons learned" series. The intended audience includes senior managers, program managers and policy analysts both within and outside the federal government, members of the academic research community and all stakeholders who will benefit from having a clearer idea of the lessons learned based on the evaluation studies of past and present programs.

HRDC is pleased to present the first study in the new series. It focuses on the lessons learned from employment-related programs for youth over the period starting in and ending in 1977 to 1995. The information produced for this report was used in the design of the new Youth Employment Strategy launched by the federal government in February 1997. In time, the results of the Youth Employment Strategy will add to the pool of knowledge on youth programming.

As a learning organisation, HRDC will continue to experiment with new approaches and evaluate their effectiveness. HRDC recognises the vital importance of the evaluation process and is committed to continuing its work in this area.

Table of Contents

I. Introduction 1

II. General Lessons 4

III. Programs for In-School Youth 6
1. Help with Academic Performance 6
2. Alternative Work-Oriented Curricula 7
3. School-To-Work Transition Programs 7

IV. Programs for Out-of-School Youth 9
1. Job Search Assistance 10
2. Work Experience (Job Creation) Projects 11
3. Wage Subsidy Programs 11
4. Self-Employment Assistance 12
5. Training Programs 13
6. Return to School 14

V. Program Implementation and Evaluation 15

Selected Bibliography 19

The Effectiveness of Employment-Related Programs for Youth: Lessons Learned from Past Experience

I. Introduction

No longer does a strong back and a will to work guarantee steady employment.

For those who watch from afar – policy-makers, politicians, parents – the calculus of risk and reward attending the efforts of young workers has shifted significantly in the past twenty years. The rewards for success – stable, highly-paid and intellectually-fulfilling work – seem greater than before but far less certain. The alternatives to such success for the unlucky, and for those unable or unwilling to compete for positions in the labour market elite, have become less certain. No longer does a strong back and a will to work guarantee steady employment. "Uncertainty" is now a constant.

What must a young person do to succeed? To be sure, education is necessary for labour market success but it clearly is not sufficient. Where once a university degree virtually guaranteed a steady, middle-class income, we can now point to a large number of unemployed or underemployed graduates. Where once high school drop-outs might have found steady unskilled work in factories, in mines or on the ocean, they now must work – if they can find work at all – in low-paid, high-turnover service sector jobs. Young people have always faced the formidable challenge of discovering their capabilities and skills. Now they must also guess at which skills might remain in demand by future employers.

Symptomatic of the increased uncertainty facing young workers is the misnamed "school-to-work transition." In some imaginary or long-since vanished labour market, Canadians went to school until they stopped and, upon stopping, took up full-time work. In today's labour market, many students work and many workers study, so that the line between school and work has become quite blurred.

Is there cause for serious concern about changes in the operation of the youth labour market? To be sure, the job market for young people has long been "worse" than it is for adults: labour force participation rates are lower and unemployment rates are higher. At any point in time, a smaller proportion of young people are working or looking for work because some are in school or raising young children. And those who are in the labour market are more likely to be unemployed, since some will be moving from job to job, hoping to find one that is both steady and satisfying.

...an increased concentration of youth is evident in industries such as retail trade and personal services that are often characterised by relatively low wages, poor benefit coverage, a high incidence of contingent work, and many part-time jobs.

Using data from Statistics Canada, Betcherman and Leckie[1] have documented that the youth labour force participation rate, which fell dramatically during the last recession, has been continuing to decline during the current recovery. And, while the gap between the unemployment rates for youth and adults widened during the recession (as would be expected), that gap has failed to close in the post-recession period. While their conclusion that the economic recovery of the 1990s seems to have bypassed youth may, perhaps, be too strong,[2] there is reason to be concerned by these trends. In particular, the industrial pattern of the jobs held by young people has also changed, so that an increased concentration of youth is evident in industries such as retail trade and personal services that are often characterised by relatively low wages, poor benefit coverage, a high incidence of contingent work, and many part-time jobs.

If we look beyond the more standard labour market indicators, we get some glimpses of two relatively new features of youth labour markets – the increased volatility of employment and increased underemployment.

Part of the uncertainty of employment might be captured by looking at the volatility of earnings for young people. If uncertainty is increasing, we should see young people moving from job to job and from higher-paying to lower-paying jobs, and back. We might also see individuals moving into and out of the labour force, or initially working part time and then full time. These so-called "labour force dynamics" are difficult to analyse in Canada because of the lack of time series labour force data. It is difficult to know if young people now hold more jobs of shorter duration, or if workers are cycling between "good jobs" and "bad jobs", or if periods of unemployment are more or less common unless we are able to systematically "watch" the careers of a group of Canadians unfold. Nonetheless, both longitudinal tax data and the National Graduate Survey can be used to shed some light on the extent to which the working lives of young people have become more uncertain.[3]

Anecdotes about underemployment are quite common. While we have all heard stories of Ph.D.'s driving taxis and English majors tending bar, actually measuring the extent of underemployment, and judging whether it has increased or decreased in recent years, is quite difficult. For every welder driving a truck, there is an accountant working as a middle-level manager; for every Arts major waiting tables, there is a Social Science

---

[1] Gordon Betcherman and Norm Leckie, Human Resource Group, Ekos Research Associates, for the paper ***Profile of the Youth Labour Market***.

[2] The reasons for the continuing decline in the youth participation rate are not clear – some people may be choosing to leave the labour market to go to school full time or to raise families. Moreover, the youth unemployment rate has declined in the post-recessionary period, it has just not declined as much as might have been expected based on the experience of the past.

[3] Ross Finnie of Statistics Canada and the School of Public Administration at Carleton University is engaged in on-going work in these areas using these data sources. We thank him for pointing out the potential usefulness of those data sets for studying volatility.

major turned construction contractor. "Underemployment" is clearly quite subjective. Much more work remains to be done in this area.

An examination of the youth labour market helps us to understand the intellectual motivation for the youth initiatives mounted by governments. The "school-to-work transition" has been the focus of a number of HRDC programs over the past two decades. However, the increase in involuntary part-time work among youth and the fall in their labour force participation suggests that the problem remains. Similarly, the greater importance of high school graduation might justify efforts such as the Stay-in-School Initiative.

In view of the increasing policy interest in how to design more effective ways of assisting young people prepare for, find and retain employment, this paper tries to summarise "lessons learned" based on the evaluation studies of former and current programs. Knowing what has been tried and what has worked before, and for whom, may help in designing future interventions. In examining program effectiveness, our principal interest is employment-related impacts. In some cases, programs have been successful in producing intermediate outcomes, such as higher educational attainment or a reduction in anti-social behaviour (e.g., involvement in criminal activity). However, the main focus here is on whether programs produce positive results in terms of labour market outcomes – mainly increases in employment and earnings.

Knowing what has been tried and what has worked before, and for whom, may help in designing future interventions.

The education and training programs discussed here are aimed at young workers. But the employment success of such workers is also affected by other important factors. First, these programs operate on the "supply side" of the market, while the employment of young people is also clearly affected by what is happening on the demand side and by other government policies with other objectives (including deficit reduction and price stability) that may dampen the overall level of economic activity. Perhaps by the middle of the next decade, as today's young people settle into jobs once occupied by baby-boomers, they will enjoy the fruits of such policies. But, like so much of the lives of young people today, these longer-run benefits look uncertain.

Second, an increasing body of evidence suggests that early intervention – as early as the pre-school period – can prevent the occurrence of later problems. In Canada, that evidence is most closely associated with the work of the McMaster University psychiatrist Dan Offord. The problems that we try to solve in the "repair shop" of education and training programs may actually originate at very early ages and may be more fruitfully addressed at that time.

... early intervention ... can prevent the occurrence of later problems.

As a final caveat, the original papers prepared for HRDC included information extracted from evaluation literature from other countries. It needs to be kept in mind that, although international experience may provide some useful pointers for Canadian programs, economic, social,

cultural and other differences between countries may mean that the lessons are not readily transferable.

II. General Lessons

What lessons can be extracted from the review of material on Canadian and international experience with youth programs? As a starting point, a number of key messages deserve to be highlighted.

Educational attainment is correlated with labour market success...

1. In Canada, the evidence strongly indicates that labour market success is correlated with educational attainment. Over the past 15 years, high school drop-outs are increasingly worse off; those who have higher degrees are increasingly better-off. Educational attainment is correlated with labour market success because the skills learned in school are vocationally relevant and because the possession of higher degrees implies the possession of other qualities – intelligence, motivation, persistence and the capacity for hard work – that are useful in the labour market. Within the school system, greater effort needs to be placed on providing more clearly articulated pathways in and out of formal education, trying to reduce the stigma attached to vocational training, and providing innovative opportunities for young people to combine work and schooling.

... a program ... may be critical to turning around the lives of particular young people.

2. Even when programs produce positive results, their impacts are generally modest in size. Therefore, in launching any initiative, it is important not to oversell it. The fact that a program has only a small impact does not necessarily mean that it is not worthwhile. It may still be cost-effective – producing a positive return on the investment of public funds – and may be critical to turning around the lives of particular young people.

... no single intervention can be expected to deal with the full range of problems.

3. Young people's needs are many and varied. Therefore, no single intervention can be expected to deal with the full range of problems. Inevitably, a range of programs and services has to be called on; there will not be a single solution. The potential clientele for any program, even one designed with a specified target group – like youth – in mind, faces a wide range of problems and, consequently, they have a wide diversity of needs. This heterogeneity of client needs means that what works for some people will not work for others. In examining program effectiveness, attention needs to be paid to variations among sub-groups – for example, by gender, ethnicity, age, rural or urban location, length of unemployment, educational attainment, and family income. Knowing for which particular groups a program works best allows the program to be more appropriately targeted.

4. Most effective programs for young people provide sustained adult contact. The roles played by adults varies from program to program – teacher, mentor, case manager, counsellor, supervisor. The key factors are that there be ongoing contact with an adult over an extended period of time and that it includes elements of monitoring, as well as support. In some cases, the approach adopted has been a nurturing one aimed at supporting the young person's overall development; other programs use "tough love" and stress the penalties associated with failure to meet program requirements. The overall goal is to provide the participants with structure and the motivation to do well.

Most effective programs ... provide sustained adult contact.

5. The modest program impacts mentioned above can be the result of two very different targeting strategies. A program can make a modest improvement in the situation of many people whose employment problems are not too serious (and for whom, therefore, the scope for achieving sizeable impacts is limited). Or it can try to help the seriously disadvantaged who face multiple barriers to employment. In this case, those who benefit will likely benefit a great deal. But many participants will drop out and many others will not succeed despite the intervention; therefore, the *average* impact will be modest. It is important to decide whether it is more important to provide broad coverage with a program or to provide help to those who need it the most.

Is it more important to provide broad coverage ... or to ... help those who need it the most.

6. The most effective strategy for disadvantaged out-of-school youth would be one that is multifaceted – combining a training component with strong links to the employer community, more formal training linked to on-the-job training and work experience, and, for the most disadvantaged, job search assistance and transitional wage subsidies.

The most effective strategy ... is multifaceted...

7. For young people who do drop out of school, it is important to intervene as soon as possible after school leaving. The later the intervention, the more likely it will be that the self-reinforcing dynamics of low education and few skills, chronic unemployment, poverty, welfare dependency, and declining self-esteem will make the problem almost insurmountable.

... it is important to intervene as soon as possible after school leaving.

8. Better preparation for the labour market increases the probability that young people will obtain and retain employment – but only if jobs exist. Supply-side measures cannot, on their own, solve youth labour market problems. The state of the economy – the availability of jobs – is an important determinant of program effectiveness. Parallel strategies on the demand-side, to ensure the availability of and access to employment opportunities, must be part of any coherent set of labour market policies. In this respect, government needs to engage the private sector in the provision of job opportunities for youth. HRDC's Stay-in-School

... government needs to engage the private sector in the provision of job opportunities for youth.

Initiative provides an example of how a social marketing initiative can increase public awareness and build pressure for change. A similar approach might be part of a larger effort to enlist employers in a youth job opportunity program.

In addition to these general comments a number of important lessons can be drawn concerning specific types of interventions.

III. Programs for In-School Youth

Young people with more education do better than those with less.

School-based programs are an attempt to focus on prevention rather than remediation. The principal source of labour market preparation for young people remains the school system. Young people with more education do better than those with less. Those who drop out without a high school diploma have seen their relative position in the labour market worsen considerably over the past couple of decades. Therefore, the most effective of the strategies reviewed here are built around keeping young people in school. In addition, using the mainstream education system as much as possible is more efficient than building alternative program delivery infrastructures to deal with youth after they drop out.

School-based programs aim at keeping students in school, and they try to build bridges to the work world while young people are still in school, particularly for those who are not destined for post-secondary education.

In general, two broad approaches have been used:

- efforts to raise the high school graduation rate, by helping students with poor academic performance and providing alternative curricula (particularly with a labour market focus); and

- efforts to provide work experience to students to improve their transitions to work when they leave school.

1. Help with Academic Performance

Poor academic performance has frequently been found to be a predictor of those who are at risk of dropping-out (although it is usually symptomatic of other underlying problems). Programs that help poor-performing at-risk students have been shown to be effective in raising the graduation rate for this group.

Several approaches, with a variety of features, have been used to help students raise their level of academic performance, and many of them have had positive effects on high school graduation rates. However,

results have varied considerably among sites. In general, programs that are designed to provide on-going help during the school year – including adult and peer mentoring, help with homework, and offering small stipends for successful participation in school-based programs, sometimes provided in the form of credits that can be used later for post-secondary tuition – have been particularly successful in increasing the graduation rate among disadvantaged youth.

... on-going help during the school year ... have been particularly successful in increasing the graduation rate among disadvantaged youth.

On the other hand, programs that provide remedial academic assistance during the summer have produced short-term gains in terms of helping disadvantaged students keep up and avoid summer learning loss, but they have *not* had much impact on their graduation rates and on their subsequent employment.

2. Alternative Work-Oriented Curricula

Implementing alternative, labour-market-focused curricula has produced mixed results. These programs have tended to be targeted on disadvantaged and other at-risk populations. They aim to increase student retention by demonstrating the relevance of high school education, particularly to those who may not be destined for post-secondary education or who may wish to continue with a trade or vocational program after high school.

... these approaches are more successful with young women ...

There are no rigorous Canadian studies of the impacts of this approach. Much of the discussion is simply a debate between the proponents of "contextualised" learning and those who ascribe little value to "alternative" curriculum elements based on work experience. In the US, there is some evidence that alternative curricula can lead to improved attendance and better grades, but success in raising high school graduation rates has varied considerably from program to program and, within a program, by geographic location. The inclusion of work elements can either reinforce the value of schooling or it can reinforce the notion of work as a substitute for school. The American evidence also suggests that these approaches are more successful with young women; while among young men, particularly blacks, the involvement in work-related activities may actually increase their likelihood of dropping-out of high school to work full-time if a job becomes available.

3. School-to-work Transition Programs

In Canada, experience is based on specific transition programs, usually small in scale compared to the mainstream school programs alongside of which they operate, and usually targeted on a specific student population (typically at-risk or under-achieving students).

In Europe, there are many more examples of how basic education and vocational preparation can be combined in the education system. Two broad approaches are exemplified by the dual system in Germany, in which young people are streamed at an early age into enterprise-based vocational training operated in conjunction with and integral to their basic schooling, and by the National Vocational Qualifications approach in the UK, whereby the private sector establishes, within a framework set by government, a series of competency standards for each occupation, but where it is left up to the individual to decide how they want to go about acquiring the skills necessary for occupational entry (e.g., in school, through on-the-job training, from private training providers).

It is important to recognise that national education and training systems reflect the broader institutional environment within which they operate. Consequently, approaches used in one country may not be readily transferable to another. In addition, elements of alternative systems, such as the development and maintenance of a comprehensive set of national competency standards, the accreditation of training institutions, and the testing of competencies, can be quite costly.

The key is to provide young people with experiences which will be valued in the full-time labour market.

Canadian transition programs aim at developing stronger connections between schools and the workplace. The most common examples are co-operative education programs and in-school apprenticeship programs. The evidence suggests that the effectiveness of such programs, at both the secondary and post-secondary levels, in significantly affecting the employment and earnings of graduates depends on the quality of the job experiences that are provided. The key is to provide young people with experiences which will be valued in the full-time labour market. In particular, there is no substitute for actual paid work experience in the private sector.

Programs that link school and work experience face significant barriers to expansion. Many educators in North America downplay the role of the education system in providing vocational preparation and, consequently, they are reluctant to develop opportunities for and to give academic credit for work experience. Also, the number of work experience places offered by employers is quite limited.

In addition, the results of these programs have been mixed. There is some evidence that co-operative education leads to improved employment outcomes for those in post-secondary education. But the evaluation results on the (albeit more limited) experience with co-operative education in high schools suggests that co-op programs may have impacts on employment. Longer term impacts are presently unknown for high school students. Additional research needs to be undertaken to explore long term impacts, particularly for high school students who pursue vocational or apprenticeship training.

An alternative approach to providing students with work experience is to improve their access to summer jobs. Evaluation results suggest that summer jobs can increase the number of disadvantaged young people who obtain employment. Summer employment, however, also often attract youth who would have found jobs anyway. However, while there is general evidence that work experience is an important determinant of later employment success, it is unknown at present whether summer jobs have any impact on the academic achievement or subsequent employment experiences of participants.

Finally, Evaluation shows that placement services that are set up to cater specifically to the needs of students (e.g., Human Resources Centres (HRCC) for Students or HRCCs on Campus) are not any more effective (nor any less effective) than regular HRCC services in helping students find jobs, or in reducing the time they take to find jobs, or improving the kinds of jobs and earnings they obtain.

IV. Programs for Out-Of-School Youth

Helping disadvantaged young people is not easy, and it is even more difficult once they have dropped out of school. In the US, in particular, youth programs have been predominately focused on young people with serious social problems – young people involved with the criminal justice system, youths drawn from racial minority groups in inner-city areas, unmarried teen mothers. The success rate of these programs has not been high, and in cases where programs have been offered to both in-school and out-of-school youth (such as the LEAP and TPD programs discussed by Long), the results have been much poorer with those who had already left school.

Some interventions have had modest success – but they have often been intensive and sometimes expensive. The best-known American example is Job Corps which provides a relatively lengthy period of training, combined with opportunities to acquire on-the-job work experience, and the provision of job search help. Other cheaper and less intensive programs have had little or no impact in the US. It is also clear that the earlier an intervention occurs, the better. The dynamics of low education and skills, chronic unemployment, poverty, welfare dependency, and declining self-esteem are self-reinforcing. After a while, the problems become almost insurmountable.

Canadian programs for out-of-school youth generally have not focused on a severely-disadvantaged clientele. One Canadian example of a program that *was* targeted on a more disadvantaged group of clients was the Severely Employment Disadvantaged Option of the Job Development Program (although SED was not specifically a youth program). SED was found to have a small, but positive, short-run impact on participants'

... the earlier an intervention occurs, the better.

employability, but the impact dissipated over the longer run; and SED produced no gains in participants' earnings.

The Entry Option was the component of the HRDC's former Job Entry program that was predominately focused on youth and it *did* produce significant short-run gains in employment and earnings, although these gains were found to erode over time. Overall, however, Entry participants could best be described as mildly disadvantaged. Only a small proportion of participants came from minority groups, relatively few had an attachment to the welfare system, and half of all participants studied were in Ontario and British Columbia – the most buoyant and diversified of provincial labour markets.

It is in large part because of these disappointing results that there has been a renewed interest in prevention, using school-based programs, rather than relying on remedial approaches to helping disadvantaged youth.

Once young people have left school, there are six general approaches (as opposed to specific programs) that have been used to help them overcome their employment-related problems:

1. help in finding a job
2. projects to provide periods of temporary work experience
3. wage subsidies to encourage hiring by employers
4. supports to self-employment
5. vocational training
6. encouragement to return to school.

1. Job Search Assistance

These programs do seem to be able to accelerate the process of finding a job.

Job finding help is offered in a variety of forms – vocational counselling, training in job search skills, résumé writing, and job finding clubs. These programs *do* seem to be able to accelerate the process of finding a job. However, they do not seem to be able to produce lasting gains in terms of employment and earnings. Most commonly, increases in earnings erode quite quickly; after one to two years, participants' earnings are no higher than those for non-participants. This is not surprising; job finding help alone does not do anything to better equip people to participate and advance in the labour market.

However, these programs are relatively inexpensive to operate, and they are usually found to be cost-effective since even modest benefits offset their costs.

2. Work Experience (Job Creation) Projects

These types of programs typically provide temporary periods of work experience, usually in the public or non-profit sectors, and usually providing a top-up payment to a participant's benefit entitlement (welfare or UI) in lieu of a wage.

These programs have produced generally disappointing long term results. For example, the General Projects option of HRDC's former Job Development Program had no impact on participants' earnings and a slight negative effect on their employability. Evaluations of American programs have observed short-term effects but without any longer-term improvement in employment and earnings. Participants have higher earnings while taking part in the program; however, they seem to have no greater success than non-participants in finding and keeping work later on. An Australian program was found to have a slight positive effect on participants' employment, mainly among the long-term unemployed.

The programs have produced generally disappointing long term results.

Previously, most European countries provided some sort of direct job creation program, usually relying on jobs in the public sector. However, most of these programs have now been abandoned as they are viewed to be costly and ineffective.

What has become clear over time is that just any job does not work. Meaningful employment in growth sectors is needed.

3. Wage Subsidy Programs

Targeted wage subsidy programs pay employers to hire members of a particular target group. The characteristics of programs can vary widely (lump-sum payments, flat-rate and graduated rates of wage reimbursement, front-end and back-end loaded subsidies, bonuses linked to the provision of on-the-job training).

Australia and several European countries provide temporary wage subsidies to employers. These are not strictly youth programs; for the most part, they are targeted on the long-term unemployed. Evaluations of these programs suggest that wage subsidies can increase the probability that disadvantaged people will be hired to fill available jobs. And, in Canada, the recent evaluation of the Job Opportunities option of the Employability Improvement Program estimated relatively large positive impacts on participants' employment and earnings. Similarly, evaluations of former training programs, such as the Critical Trade Skills Training Program and the Workplace-Based Training option of the Skill Shortages Program, found that wage subsidies offered as an incentive to provide training can lead to gains in the productivity and earnings of participants.

... wage subsidies can increase the probability that disadvantaged people will be hired to fill available jobs.

... those who are hired will, for the most part, simply displace others...

On the other hand, there is little evidence that wage subsidy programs increase the number of jobs available. The OECD has estimated that only about one job in five is created as a result of the subsidy. In the other cases, employers would have hired someone anyway. Therefore, those who are hired will, for the most part, simply displace others who would have been hired without the program, and the positive effects of the program will be offset by the losses experienced by those who are displaced by program participants. However, these programs do give an advantage to those who are eligible to have their wages subsidised compared to other job seekers, and such a redistribution of job opportunities may be justified on equity grounds. Disadvantaged people can be provided a chance to gain work experience, keep a connection to the labour market and share in the benefits associated with paid employment. Of course, this is only true to the extent that the people who are displaced are not themselves members of disadvantaged groups.

However, ... such a redistribution of job opportunities may be justified on equity grounds.

4. Self-Employment Assistance

The Self-Employment Assistance (SEA) program in Canada, Australia's New Enterprise Incentive Scheme, as well as programs in several European countries, are designed to help unemployed people start their own business. These programs are typically run as extensions of the Unemployment Insurance systems.

Qualitative studies have pointed out the importance of combining financial assistance with other types of support, such as management training and business planning help. There has not been much rigorous quantitative analysis of impacts. However, businesses started through these programs have generally had survival rates that are in line with other new business start-ups, and a UK study estimated that about one in four successful starts under the Enterprise Allowance Scheme would not have started without support from their program.

A recently-completed evaluation of SEA in Canada indicates that, at least in the short term (program participants were followed up, on average, eight months after completing SEA), participants were more likely to be self-employed and SEA produced positive impacts in terms of higher incomes and reduced receipt of UI and SA benefits. Although a portion of the SEA budget is set aside to assist young people, separate program impacts on youth participants are not available.

... a selectively applied program, operated in co-operation with the private sector, can stimulate young people's interest in entrepreneurial activities...

The limited Canadian experience with Student Business Loans suggests that a selectively applied program, operated in co-operation with the private sector, can stimulate young people's interest in entrepreneurial activities, and can encourage self-employment on the part of students (particularly high school students) as an alternative to more traditional summer or part-time jobs.

5. Training Programs

The evidence suggests that well-designed training programs can make a difference. However, the increases in the employment and earnings of trainees will likely be modest, particularly for young men and particularly for the disadvantaged. Also, training is much more effective when it is combined with other services, such as job search help and work experience opportunities.

It should be noted that the paucity of evidence for substantial long-term effects from most training programs is partly a reflection of the relatively short time periods over which the programs have been evaluated. The benefits from training take time to appear and may accrue slowly. In particular, unless there are large earnings differences between those who take training and those who do not, it may take a considerable period of time for earnings gains to offset the opportunity costs associated with staying out of the labour market to complete a training program. Without a sufficiently long follow-up period, such programs are unlikely to be found cost-effective.

Training programs that focus on a disadvantaged clientele, particularly on young men who leave high school prior to graduation, have also been characterised by high drop-out rates. Therefore, the rather disappointing results from these programs may, to some extent, be a reflection of incomplete exposure to the program, rather than the ineffectiveness of the training itself.

The most successful training programs for disadvantaged young people have tended to be those that are relatively intensive and provide support services in conjunction with the training. Many programs complement training with counselling, job search assistance and similar services. In such cases, it is often difficult to isolate the impact of the training itself.

An example of one of the most successful intensive mixed-services programs for disadvantaged young people is the previously-mentioned Job Corps in the US – a relatively lengthy residential program providing basic education, vocational skills and a wide range of support services. Job Corps has been found to lead not only to an increased rate of high school graduation and a reduction in involvement in crime, but has also produced modest increases in employment and earnings and decreases in transfer payments (UI and welfare) to participants. Despite its high cost per participants, Job Corps was also found to be cost-effective in terms of producing benefits to society in excess of costs, particularly when the savings associated with the reduction in serious crimes is taken into account.

The benefits from training take time to appear and may accrue slowly.

However, because these successful models are expensive and complicated to operate, they will always be limited to helping relatively small numbers of people.

In the few cases where shorter-term, less-intensive programs have had some success, they have usually been based on a "work first" approach. The "work first" approach can be characterised as one which maintains a strong focus on jobs. Such programs, for example, emphasise on-the-job training, job search skills, and strong links to local employers. One of the most successful, and best-known, examples is the Center for Employment and Training (CET) in San Jose, California, which operated under the Jobstart program and provided one of the shortest and cheapest training interventions of any site within Jobstart. However, the key factor seems to be a knowledge of, and a connection to, the local labour market. CET has a very strong – almost single-minded – focus on getting participants into jobs. The program maintained close connections to the labour market, including the use of industry advisory boards and recruiting program staff with good labour market knowledge and employer connections. Academic upgrading was combined with vocational skills training and both were provided using contextualised approaches to learning. Curricula were individually tailored, and the training programs were designed to permit open entry and exit to get participants into a job at the first opportunity. Alberta recently began testing the CET model at four pilot Integrated Training Centres.

Not surprisingly, training programs are most likely to be successful when they are focused on skills in demand. The positive evaluation results from the Skill Shortages Program demonstrate that a tight focus on training in occupations in demand can substantially raise the impact of a training program.

Admittedly, this is not easy to do. Skill needs can change rapidly over time, so it may be difficult to anticipate requirements with any degree of precision where lengthy training periods are involved. Occupations in demand also vary from place to place. This may be particularly important in the initial job experiences of young people, who may not be very mobile due to family ties or financial constraints. It may be that the key strength of the CET model is the strong link to the local labour market that allows program administrators to identify and train for skills in demand locally. This would be especially important if local employers use these programs as a method to screen for new workers. Finally, the nature of skills in demand may be changing. Employers are describing their needs less in terms of specific occupational skills and more in terms of generic skills – communications, teamwork, problem-solving – that help ensure a flexible and adaptable workforce.

6. Return to School

Given the importance of education to employability and lifetime earnings, an obvious strategy for helping high school drop-outs is to help them go back to school. Employers are describing their needs less in terms of specific occupational skills and more in terms of generic skills –

communications, teamwork, problem-solving. Most provincial education departments and school boards offer some form of adult high school or alternative school for those who left high school without graduating. However, evaluation studies of these approaches are not available. Evidence from the U.S. indicates that academic upgrading on its own produces little in the way of employment and earnings gains. The key here, however, is that a high school diploma can provide additional options. For example, if academic upgrading is a prerequisite for, and is offered in conjunction with, skill training then positive results can result. And, of course, it permits entry to post-secondary education which *does* produce significant impacts on subsequent employment and earnings.

... training programs are most likely to be successful when they are focused on skills in demand.

A more recent approach is the use of vouchers to provide access to educational opportunities, and, in particular, to encourage young people to pursue post-secondary studies. For example, a recently-completed evaluation of a project in Newfoundland (the Student Work and Service Program) suggests that tuition vouchers that were given in return for participation in work experience projects had a significant effect on increasing the number of social assistance recipients (SARs) who decided to go on to post-secondary education after taking part in the program. On the other hand, vouchers had little impact on the decisions of non-SAR participants (the vast majority who pursued post-secondary studies would have done so without the voucher). This would seem to argue for careful targeting of such programs.

Employers are describing their needs ... in terms of generic skills – communications, teamwork, problem-solving ....

A similar program of somewhat longer standing is the Youth Credits program in the United Kingdom. This program is currently moving to full implementation following a pilot phase. Unfortunately, no quantitative impact evaluation has been conducted. Case study evidence suggests that vouchers may have provided greater access to further education to some disadvantaged youth. However, there is no evidence that it has had any effect on the training choices that young people make or on the types of training offered by training providers.

... a high school diploma can provide additional options.

V. Program Implementation and Evaluation

The last section summarised "lessons learned" from empirical evaluation studies. The confidence with which we assert that this or that program "works" ought to be related, however, to our confidence in the methodology that underlies the empirical evaluation results. This section discusses some of the methodological challenges that face researchers in this area.

The evidence from evaluation studies suggests that putting effective programs in place is not easy. The variation in impacts across similar programs that have been implemented in different places and at different times indicates that programs are not easy to set up, operate and

maintain over time. A good program design is not, on its own, any guarantee of success. It is important that sufficient time and resources be allowed to plan program implementation, to develop operational procedures, to train staff, and to work out initial start-up problems prior to full implementation. Well-trained and motivated staff, effective program management, and early and continuous monitoring of program implementation and operation are all crucial to program success.

... programs are not easy to set up, operate and maintain over time.

The variability of results may also reflect differences in economic environments.[4] A program may be a success in one labour market context but a failure in another. Therefore, an evaluation of a program, such as a training program in specialised skills whose impact in terms of participants' post-program earnings and employment depends on whether vacancies exist for those particular skills, may generate a fundamentally different answer if it is conducted during a period of high unemployment, rather than in a tight labour market. Both the benefits and costs of a program intervention can vary with labour market conditions. Participants' opportunity costs, the extent to which participants drop out of a program, the wages and hours of work obtained after participation, and displacement effects may vary systematically with the tightness of the labour market, and all these factors will affect the social benefit-cost analysis of a program.

... the benefits and costs of a program intervention can vary with labour market conditions.

Conducting research to determine what works is also not an easy matter. Well-designed program evaluations require the collection of a great deal of information over a considerable period of time. Constraints in terms of time, money and data availability can result in program impact evaluations that are weaker than one would like to see. Ideally, we would want to pay particular attention to those evaluation studies that have used rigorous methodologies and, in particular, those which have estimated program impacts, rather than those which simply provide formative assessments or descriptive analyses. Common sense lies at the heart of all evaluation research. Before a program can be evaluated, the desired outcomes and the time period over which the occurrence of those outcomes will be measured must be specified. Then, we must "compare comparables," which leads to the use of comparison groups and a variety of complicated methods for adjusting for selection bias.

In light of the evolution of evaluation techniques over the past couple of decades, it is perhaps not too surprising that the program evaluation studies reviewed for this report employ a wide range of methodologies. However, the variation in the reliability of the findings from such diverse studies increases the difficulty of generalising from the reported results. Some studies do not even attempt to generate comparison groups and estimate impacts. Other studies provide impact estimates that focus on the shortrun effects at the expense of the long. Why should this be so?

---

[4] We thank Lars Osberg for his comments pointing out the importance of this factor.

First, when policy-makers feel certain that a program will accomplish its objective, a comparison group may be considered unnecessary. For example, summer jobs provided for young people in rural Newfoundland are almost certainly "incremental." All observers seem to agree that, absent the government-funded jobs, there would be no other jobs available.

Second, even if a goal of a program is the long-run improvement of employability and earnings, the study of such impacts may be difficult to organise. A large number of employment programs have come and gone over the past fifteen years. It may be difficult to generate the resources and enthusiasm for studying the post-program success of trainees, ten years after their training, in an environment where both the program and its proponents may have long-since vanished.

Conducting research to determine what works is also not an easy matter.

We need to read evaluation reports not only to discover the "bottom-line" evidence on program impact but also to ascertain their credibility. Furthermore, we need more long-term studies (studies, for example, of the type illustrated by HRDC's Longitudinal Study of Training). In this regard, there is a vast array of outcome information residing in the longitudinal data that could be exploited in conjunction with past program records.

Much of the American literature emphasises the use of experimental evaluations. There is little doubt that, in the US, experimental valuation is now viewed as "best practice." The decision by the US federal government to mount an enormous and expensive experimental evaluation of its primary training program – the Job Training and Partnership Act – is a symptom of that methodological ascendancy.

An important, although often neglected, advantage of experimental evaluations is their simplicity. Even though they can often be lengthy and expensive, the basic procedures are simple and standardised and one can reasonably expect that different teams of evaluators will use essentially the same techniques. By contrast, in considering non-experimental evaluations, we must constantly worry about the size and composition of the comparison groups (or even their existence) and about the methods (if any) used to account for selection bias.

However, there remains substantial intellectual support for non-experimental methods, largely because experiments are atheoretic. They tell us if the program participants "did better" than non-participants but, by themselves, they cannot tell us why. If, as is often the case, the "program" is a range of services rather than a single intervention, no one experiment can say which of the various services was most important in producing the positive impact. For that reason, we believe that a non-experimental evaluation of any single program may well be equal to, or better than, an experimental evaluation. But for this to be true, the non-experimental evaluation must be in the hands of skilled analysts who have

Canada ranks very high in any international comparison of evaluation efforts.

access to a rich set of pre- and post-program information and who operate with the same kind of time and money that are typically devoted to experiments.

HRDC's evaluations, while inevitably imperfect, have at least benefited from the central direction and accumulated experience of HRDC's Program Evaluation Branch in Ottawa. Canada ranks very high in any international comparison of evaluation efforts.[5] In the area of employment-related programs, HRDC's evaluations are second only to those in the United States in terms of the rigour of their methodologies and the reliability of their findings.

However, the proposed devolution of programs is also an opportunity. The provinces may design programs that build on the lessons learned over the past decade. If these programs are then evaluated experimentally, we can amass a body of credible evidence that can inform the evaluation of those programs as we move into the twenty-first century.

---

[5] Riddell, W. Craig, "Evaluation of Manpower and Training Programs: The North American Experience" in Evaluating Labour Market and Social Programs. Paris: OECD, 1991.

Selected Bibliography
HRDC Evaluation Studies on
Youth Employment-Related Programs

1. Employability Improvement Program, 1995.
2. Evaluation of the 1977 Young Canada Works Program, 1978.
3. Final Evaluation 1978 Summer Youth Employment Program, 1979.
4. Evaluation Report 1979-1980 Youth Job Corps, 1981.
5. A Cost-Effectiveness Evaluation of Choices, 1981.
6. Evaluation Report 1980 Summer Youth Employment Program, 1982.
7. Taking Stock: An Assessment of the National Stay-in-School Initiative
8. National Institutional Training Program (NITP) Final Report, 1985.
9. Evaluation of Work Orientation Workshops, 1985.
10. Evaluation of Challenge '85 Summer Employment/Experience Development (SEED) Program Element, 1985.
11. Evaluation of the Co-operative Education Option Final Report, 1994.
12. Evaluation of the Job Entry Program Final Report, 1989.
13. Evaluation of Compass, 1986.
14. Evaluation of Employability Initiatives for Social Assistance Recipients (SARS) in CJS, 1994.
15. Summer Employment/Experience Development (SEED) Program – Challenge '86, 1987.
16. Youth Training Option Program Evaluation, 1987.
17. Program Evaluation Student Business Loans, 1987.
18. Evaluation of the Job Development Program Final Report, 1989.
19. An Evaluation of Canada Employment Centres For Students (Overview Report), 1990.
20. Evaluation of the Outreach Program Overview Report, 1990.
21. Final Report Program Evaluation Study of the Canada Employment Centres on Campus, 1990.
22. Evaluation of the Canada/New Brunswick Youth Strategy, 1994.
23. Evaluation of the Severely Employment Disadvantaged (SED) Option of the Job Entry Program, 1993.
24. Longitudinal Study of Training Impacts for the Job Entry and Job Development Programs, 1994.
25. An Evaluation of the Private Sector Internship component of Summer Canada, 1983.
26. An Evaluation of the Canada/Newfoundland Youth Strategy, 1994.
27. Strategic Initiatives Evaluation – Student Work and Service Program (SWASP) Newfoundland and Labrador, 1995.
28. Youth Internship Program – An Assessment of the Demonstration Phase.
29. Evaluation of the Skill Shortages Program, 1991.

In addition, over one hundred (100) other sources of information were consulted in the making of this paper.

progr
dest

Étude bila

Évaluatio

Développement c

Efficacité des
ammes d'emploi
nés aux jeunes :

n de l'expérience du passé

Rapport final

et développement des données
Politique stratégique
es ressources humaines Canada

juin 1997

SP-AH027F-06-97
also available in English

Remerciements

Cette étude résume les constatations émanant des évaluations des programmes destinés aux jeunes, qu'ils relèvent de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) ou de pays étrangers. De concert avec Saul Schwartz, de l'École d'administration publique de l'Université Carleton, John Greenwood, de la Société de recherche sociale appliquée, était responsable, en grande partie, de l'élaboration de l'approche méthodologique et de l'analyse de l'information existante en rapport avec les programmes destinés aux jeunes.

L'équipe de projet a effectué cette étude pour le compte de la Direction générale de l'évaluation et de l'exploitation des données (DRHC) et du groupe de travail ministériel sur la jeunesse. Les résultats de cette étude ont servi lors de l'élaboration de la nouvelle stratégie emploi jeunesse annoncée en février 1997 par DRHC.

Certains documents ont été préparés pour DRHC dans le cadre de cette démarche :

Profile of the Youth Labour Market — Gordon Betcherman et Norm Leckie, des Associés de recherche Ekos (Human Resource Group)

Evidence on the Effectiveness of Youth Labour Market Programs in Canada — W.Craig Riddell, de l'Université de la Colombie-Britannique (Department of Economics)

What Works? Evidence from Evaluation Research on Programs for Disadvantaged Youth in the United States — David A. Long, de Manpower Demonstration Research Corporation

Evidence on the Effectiveness of Youth Labour Market Programs in Australia and the United Kingdom — John A. Burns et Vanessa Thomas, du Centre for Public Management

La première version des documents a également été soumise, pour commentaires, aux personnes suivantes : Audra Bowlus, du Department of Economics de l'Université Western Ontario; Harvey Krahn, du Department of Sociology de l'Université de l'Alberta; Lars Osberg, du Department of Economics de l'Université Dalhousie; Marc Van Audenrode, du Département d'Économique de l'Université Laval. Nous savons gré à tous ceux qui ont appuyé l'équipe chargée de l'évaluation.

Séries

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et les organisations qui se sont regroupées pour former ce ministère entretiennent depuis longtemps et avec grande fierté des traditions pour l'acquisition continue du savoir et l'amélioration.

Au fil des ans, la Direction des services d'évaluation (DSÉ), de la Direction générale de l'Évaluation et développement des données de DRHC, a produit de nombreuses évaluations portant sur un vaste éventail de programmes ministériels. En 1996-1997, la DSÉ a commencé à réaliser une toute nouvelle série d'évaluations visant à partir des constatations de rapports antérieurs et à les mettre à jour en se fondant sur de nouveaux examens de la documentation et sur l'avis de spécialistes. L'objectif principal de ces nouvelles activités consiste à savoir quelles leçons peuvent être tirées des expériences antérieures - afin de se concentrer sur ce qui a fonctionné, sur ce qui n'a pas fonctionné et pour quels groupes de clients. Un autre objectif important est de mettre au point des instruments d'évaluation dans des secteurs où nous ne disposons pas de tels instruments.

Cette nouvelle initiative a pris le nom de série de « étude bilan », ce qui n'a rien d'étonnant. Le groupe visé comprend des cadres supérieurs, des gestionnaires de programme et des analystes de politiques du gouvernement fédéral et de l'extérieur, des membres de groupes de recherche universitaire et tous les intéressés qui auront intérêt à avoir une meilleure idée des leçons apprises, compte tenu des évaluations de programmes antérieurs et actuels.

DRHC est heureux de présenter la première étude s'inscrivant dans le cadre de la nouvelle série. Elle est concentrée sur les leçons apprises dans les programmes d'emploi à l'intention des jeunes et couvre la période allant de 1977 à 1997. L'information produite pour ce rapport a servi pour la conception de la nouvelle Stratégie emploi jeunesse, qui a été mise en oeuvre par le gouvernement fédéral en février 1997. Avec le temps, les résultats de la Stratégie emploi jeunesse s'ajouteront à la masse de connaissances sur les programmes à l'intention des jeunes.

À titre d'organisation intelligente, DRHC continuera de mettre à l'essai de nouvelles approches et d'en évaluer l'efficacité. DRHC, qui reconnaît l'importance capitale du processus d'évaluation, s'engage à poursuivre ses travaux sur ce plan.

Table des matières

. ntroduction 1

. Leçons apprises générales 4

. Programmes destinés aux jeunes en milieu scolaire 7
1. Aide axée sur le rendement scolaire 7
2. Programmes parallèles axés sur le travail 8
3. Programmes axés sur le passage de l'école au travail 9

V. Programmes destinés aux jeunes qui ne fréquentent pas l'école 10
1. Aide pour la recherche d'un emploi 12
2. Projets d'expérience de travail (création d'emplois) 12
3. Programmes de subventions salariales 13
4. Aide au travail indépendant 14
5. Programmes de formation 14
6. Retour à l'école 17

V. Mise en oeuvre et évaluation des programmes 18

Bibliographie sélective 23

Efficacité des programmes d'emploi destinés aux jeunes : Étude bilan de l'expérience du passé

1. Introduction

De « bons bras » et la volonté de travailler ne suffisent plus pour s'assurer un emploi stable...

Ceux qui voient la chose avec un certain recul — les décideurs, les politiciens, les parents — ont pu s'en rendre compte : le rapport entre les risques et les récompenses susceptibles de couronner les efforts des jeunes travailleurs s'est considérablement modifié ces vingt dernières années. S'il semble encore plus gratifiant qu'auparavant, le couronnement du succès — un emploi stable, très bien payé et intellectuellement valorisant — se veut également beaucoup plus aléatoire. Pour les moins chanceux, comme pour ceux qui ne veulent pas ou qui ne peuvent pas postuler des emplois réservés à l'élite sur le marché du travail, les solutions de rechange sont plutôt hypothétiques. De « bons bras » et la volonté de travailler ne suffisent plus pour s'assurer un emploi stable; l'incertitude est maintenant une constante.

Que doit faire un jeune pour réussir? Un fait est certain : l'éducation s'avère indispensable au succès sur le marché du travail mais, à l'évidence, elle ne suffit pas. Si, auparavant, les détenteurs d'un diplôme universitaire pouvaient en quelque sorte compter, leur vie durant, sur des revenus moyens stables, ils sont maintenant nombreux à demeurer chômeurs ou sous-employés; si, auparavant, les décrocheurs des écoles secondaires pouvaient trouver des emplois stables non spécialisés dans des usines, dans des mines ou en mer, ils doivent maintenant se contenter d'emplois — s'ils en trouvent — mal rémunérés dans le secteur des services, où le taux de roulement est très élevé. Aujourd'hui, non seulement les jeunes doivent-ils continuer à relever le formidable défi qui consiste à reconnaître leurs capacités et leurs compétences, mais encore doivent-ils deviner quelles qualifications rechercheront toujours les futurs employeurs.

Le « passage de l'école au marché du travail », fort mal nommé du reste, se veut symptomatique de l'incertitude accrue que connaissent les jeunes travailleurs. Autrefois, dans le cadre d'un marché du travail fictif ou depuis longtemps disparu, les Canadiens fréquentaient l'école jusqu'au moment où ils commençaient à travailler à plein temps; aujourd'hui, beaucoup d'étudiants travaillent et beaucoup de travailleurs étudient, de sorte que la ligne séparant école et travail est devenue passablement floue.

Doit-on se préoccuper sérieusement des changements qui affectent le fonctionnement du marché du travail pour les jeunes? De toute évidence, la situation des jeunes, sur le marché du travail, est depuis longtemps « pire » que celle des adultes : le taux de participation à la main-d'oeuvre

... on note une plus forte concentration de jeunes dans des industries comme le commerce de détail et les services personnels, où l'on trouve, plus souvent qu'autrement, des rémunérations relativement basses, une piètre protection, une proportion élevée de travail aléatoire et de nombreux emplois à temps partiel.

active et le taux de chômage des premiers sont respectivement inférieur et supérieur à ceux des deuxièmes. Proportionnellement parlant et qu'importe le moment, il y a toujours moins de jeunes que d'adultes qui travaillent ou qui cherchent du travail parce que certains sont à l'école ou élèvent de jeunes enfants, et ceux qui sont sur le marché du travail sont plus susceptibles d'être chômeurs étant donné que d'aucuns passeront d'un emploi à l'autre dans l'espoir d'en dénicher un qui soit à la fois stable et valorisant.

En s'appuyant sur les données émanant de Statistique Canada, Betcherman and Leckie[1] ont conclu qu'après avoir chuté pendant la dernière récession, le taux de participation des jeunes à la population active a continué sa dégringolade — malgré l'actuelle reprise —; le fossé qui s'était élargi, pendant la récession — comme on pouvait s'y attendre —, entre le taux de chômage des jeunes et celui des adultes n'a pas été comblé. Si leur conclusion voulant que les jeunes aient été les laissés-pour-compte de la relance économique des années 1990 peut sembler exagérée,[2] on peut à juste titre s'inquiéter de ces tendances. On pense en particulier au changement touchant aux emplois occupés par des jeunes dans le secteur industriel : on note une plus forte concentration de jeunes dans des industries comme le commerce de détail et les services personnels, où l'on trouve, plus souvent qu'autrement, des rémunérations relativement basses, une piètre protection, une proportion élevée de travail aléatoire et de nombreux emplois à temps partiel.

Si on va au-delà des indicateurs habituels relatifs au marché du travail, on obtient un aperçu de deux caractéristiques relativement nouvelles des marchés du travail des jeunes — l'instabilité accrue de l'emploi et l'augmentation du sous-emploi.

On peut se faire une idée de l'incertitude entourant l'emploi en constatant l'instabilité des revenus chez les jeunes. Divers éléments devraient accompagner la montée de l'incertitude : va-et-vient — chez les jeunes — d'un emploi à un autre et d'un emploi fortement rémunéré à un emploi mal payé; participation et non-participation à la population active; emploi initial à temps partiel précédant un emploi à plein temps. Au Canada, ces éléments, que l'on appelle « forces dynamiques de la population active », sont difficiles à analyser parce qu'on ne dispose pas de séries chronologiques de données sur la population active. À moins d'être en mesure de suivre systématiquement le cheminement d'un groupe de Canadiens donné, il est difficile de déterminer si les jeunes

---

[1] Gordon Betcherman et Norm Leckie, du Human Resource Group des Associés de recherche Ekos — ***Profile of the Youth Labour Market***.

[2] Les raisons susceptibles d'expliquer le déclin permanent de la participation des jeunes à la population active ne sont pas claires — peut-être certains d'entre eux délaissent-ils le marché du travail pour retourner à l'école ou pour fonder un foyer. En outre, le taux de chômage des jeunes a quand même décliné au cours de la période qui a suivi la récession, mais pas autant qu'on aurait pu s'y attendre à la lumière des expériences passées.

d'aujourd'hui occupent plus d'emplois de plus courte durée que ceux qui les ont précédés, si les travailleurs passent de « bons emplois » à des « emplois médiocres » ou, encore, si les périodes de chômage sont plus ou moins courantes qu'avant. Quoi qu'il en soit, on peut recourir tant aux données fiscales longitudinales qu'aux données de l'Enquête nationale auprès des diplômés pour établir un peu plus clairement dans quelle mesure l'incertitude se fait davantage sentir dans la vie active des jeunes.[3]

Les anecdotes relatives au sous-emploi sont monnaie courante : nous avons tous entendu parler de ces « docteurs » qui en sont réduits à conduire un taxi ou de ces diplômés en anglais reconvertis en barmen. Il n'en demeure pas moins qu'il est très difficile d'évaluer l'ampleur réelle du sous-emploi ou de déterminer s'il a grimpé ou diminué ces dernières années : pour chaque soudeur devenu camionneur, il y a un comptable qui travaille comme gestionnaire de niveau intermédiaire; pour chaque diplômé en arts qui sert aux tables, on compte un spécialiste en sciences sociales devenu entrepreneur en construction. La définition du sous-emploi est bien subjective; il reste encore beaucoup à faire pour en connaître davantage à cet égard.

Quand on examine le marché du travail pour les jeunes, on s'explique plus aisément la motivation intellectuelle sous-tendant les nitiatives jeunesse mises en place par les gouvernements. Au cours des deux dernières décennies, DRHC a axé un certain nombre de programmes sur la « transition entre l'école et le monde du travail ». Mais la croissance — bien involontaire — du travail à temps partiel chez les jeunes, conjuguée à la baisse de leur participation à la population active, laisse toutefois croire que le problème persiste. Dans le même ordre d'idées, l'importance accrue que revêt l'obtention d'un diplôme d'études secondaires pourrait bien justifier des initiatives comme *L'école avant tout*.

Étant donné l'intérêt « politique » croissant à l'égard de moyens plus efficaces d'aider les jeunes à se préparer au marché du travail, à trouver un emploi et à le garder, on tente de résumer, dans ce document, les leçons apprises des études d'évaluation auxquelles ont donné lieu certains programmes, anciens ou actuels. Nous pourrions tirer partie des expériences du passé — en sachant ce qui a déjà été tenté et ce qui a déjà fonctionné et auprès de quelle clientèle dans notre démarche visant à concevoir de futures interventions. Notre examen de l'efficacité des programmes tourne avant tout autour de leurs incidences en matière d'emploi. Dans certains cas, par exemple, des programmes ont donné des résultats intermédiaires — comme l'augmentation du niveau d'instruction ou la diminution du comportement antisocial (p. ex. : la participation à des activités criminelles). Mais nous nous efforçons

Nous pourrions tirer partie des expériences du passé — en sachant ce qui a déjà été tenté et ce qui a déjà fonctionné et auprès de quelle clientèle dans notre démarche visant à concevoir de futures interventions.

[3] Ross Finnie — de Statistique Canada et de l'École d'administration publique (Université Carleton) — a recours à ces sources de données dans le cadre d'un travail de longue durée qu'il a entrepris dans ces domaines. Nous lui savons gré d'avoir fait ressortir l'utilité potentielle de ces ensembles de données eu égard à l'étude de l'instabilité.

surtout, dans le cas présent, de déterminer si les programmes s'assortissent de résultats positifs au regard du marché du travail — surtout sous l'angle emploi et rémunération.

Les programmes d'éducation et de formation dont il est question dans ce document sont tous destinés aux jeunes travailleurs; mais il ne faut pas oublier que la réussite de ces derniers sur le marché du travail est aussi tributaire d'autres grands facteurs. D'abord, ces programmes agissent sur le volet « offre » du marché alors que l'emploi des jeunes réagit aussi, hors de tout doute, aux conjonctures prévalant du côté « demande » et à diverses politiques gouvernementales répondant à d'autres objectifs — y compris la réduction du déficit et la stabilité des prix — susceptibles de ralentir le niveau global de l'activité économique. Peut-être que d'ici le milieu de la prochaine décennie, alors qu'ils occuperont des emplois qu'auront laissés vacants les membres de la génération du baby-boom, les jeunes d'aujourd'hui goûteront-ils aux fruits de pareilles politiques? Mais, tout comme bien des aspects de leur vie, ces avantages à long terme semblent bien loin et incertains.

... qu'une intervention hâtive — ... peut prévenir l'apparition de problèmes ultérieurs.

Deuxièmement, il devient de plus en plus évident qu'une intervention hâtive — pouvant même prendre place à l'âge préscolaire — peut prévenir l'apparition de problèmes ultérieurs. Au Canada, une telle constatation est surtout associée au travail du psychiatre Dan Offord, de l'Université McMaster. Les problèmes que nous nous efforçons de résoudre dans l'« atelier de réparation » que constituent des programmes d'éducation et de formation peuvent, en fait, trouver leur origine dès le plus jeune âge et on y gagnerait probablement à les régler à ce moment.

Enfin, les documents préparés originalement pour DRHC comprenaient des renseignements tirés de dossiers d'évaluation provenant d'autres pays. I faut cependant se rappeler que, si l'expérience de ces derniers peut fournir des indicateurs utiles pour ce qui touche aux programmes canadiens, les différences nationales — entre autres aux niveaux économique, social et culturel — peuvent rendre les « leçons apprises » difficilement applicables.

II. Leçons apprises générales

Quelles leçons peut-on tirer de l'examen des documents portant sur l'expérience canadienne et internationale en matière de programmes destinés aux jeunes? Dès le départ, un certain nombre de messages clés méritent d'être soulignés.

Le niveau de scolarité est en corrélation avec la réussite sur le marché du travail ...

1. Au Canada, la chose est clairement prouvée, la réussite sur le marché du travail est indissociable du niveau d'instruction. Depuis environ 15 ans, ceux qui abandonnent leurs études secondaires sont de plus en plus pauvres alors que ceux qui décrochent des diplômes supérieurs sont de mieux en mieux nantis. Le niveau de scolarité est en corrélation avec la réussite sur le marché du travail parce que les

connaissances acquises à l'école sont pertinentes, professionnellement parlant, et parce que l'acquisition de diplômes supérieurs suppose que l'on possède d'autres qualités — intelligence, motivation, persévérance et capacité d'« abattre beaucoup de besogne » — très utiles quand on fait partie de la population active. I faut consentir davantage d'efforts, au sein du système scolaire, pour ouvrir des voies mieux articulées permettant de s'intégrer au système d'enseignement régulier et d'en sortir, pour tenter d'amoindrir les stigmates rattachés à la formation professionnelle et pour offrir des « options » novatrices grâce auxquelles les jeunes peuvent combiner travail et études.

2. Même lorsque des programmes donnent des résultats positifs, ils sont généralement d'une incidence plutôt limitée. I est dès lors important, lorsqu'on lance une initiative, de ne pas nourrir trop de prétentions. Le fait qu'un programme n'ait qu'une petite incidence ne veut pas nécessairement dire qu'il ne vaut pas la peine : il peut quand même être rentable — être d'un bon rapport pour ce qui est de l'investissement des fonds publics — et se révéler capital dans la vie de certains jeunes.

... un programme peut se révéler capital dans la vie de certains jeunes.

3. Les besoins des jeunes sont nombreux et variés; on ne peut dès lors s'attendre à ce qu'un seul type d'intervention permette de s'attaquer à tous leurs problèmes. I n'existe pas, en effet, de solution miracle. I faut inévitablement miser sur une gamme complète de programmes et de services. La clientèle potentielle de tous les programmes, même celle des programmes visant expressément un groupe cible — les jeunes, par exemple —, doit composer avec tout un éventail de problèmes et les besoins varient en conséquence. Compte tenu de cette diversité des besoins des clients, on doit en conclure que ce qui fonctionne auprès de certains ne convient pas nécessairement à d'autres. Lorsqu'on étudie l'efficacité des programmes, il faut tenir compte des différences entre les sous-groupes — différences qui sont fonction, par exemple, du sexe, de l'origine ethnique, de l'âge, du lieu de résidence (milieu urbain ou rural), de la durée du chômage, du niveau d'instruction et du revenu familial. Quand on sait auprès de quels groupes particuliers un programme donne les meilleurs résultats, il est possible de mieux en cibler la future clientèle.

... on ne peut dès lors s'attendre à ce qu'un seul type d'intervention permette de s'attaquer à tous leurs problèmes.

4. Les programmes les plus efficaces auprès des jeunes supposent des rapports soutenus avec des adultes dont le rôle peut varier d'un programme à l'autre — les adultes pouvant agir à titre de professeurs, de mentors, de chargés de cas, de conseillers ou, encore, de superviseurs —, le facteur déterminant étant que le contact « adulte-jeune » doit durer un bon laps de temps et comporter des éléments de suivi et de soutien. Dans certains cas, l'approche adoptée à cet égard se voulait « éducative » et avait comme but de contribuer au développement global des jeunes; dans d'autres, on avait recours à la « méthode dure » et on insistait sur les punitions encourues si l'on ne satisfaisait pas aux exigences du programme. L'objectif

Les programmes les plus efficaces ... supposent des rapports soutenus avec des adultes ...

d'ensemble demeurait le même : encadrer les participants et les motiver à réussir.

Est-ce plus important de : « mettre en place un programme qui couvre un large éventail ou offrir de l'aide à ceux qui en ont le plus besoin »?

5. Les incidences limitées des programmes, phénomène dont on a fait état ci-dessus, peuvent être attribuables à deux stratégies complètement différentes d'établissement des objectifs. Ainsi, un programme peut améliorer faiblement la situation de nombreuses personnes dont les problèmes d'emploi ne sont pas trop sérieux — et chez qui, dès lors, on ne peut espérer d'incidences importantes; ou encore, un programme peut avoir pour objet d'aider des personnes sérieusement défavorisées qui doivent surmonter de multiples obstacles à l'emploi. Dans ce dernier cas, ceux qui prennent part au programme en bénéficient vraisemblablement beaucoup. Mais nombre de participants abandonneront en cours de route et beaucoup d'autres ne réussiront pas, malgré leur démarche au sein du programme; en conséquence, l'effet *moyen* sera quand même modéré. I est impératif de décider ce qui importe le plus : mettre en place un programme qui couvre un large éventail ou offrir de l'aide à ceux qui en ont le plus besoin.

La stratégie qui serait la plus efficace ... présenterait de multiples facettes ...

6. La stratégie qui serait la plus efficace auprès des jeunes défavorisés qui ne fréquentent pas l'école présenterait de multiples facettes : elle allierait un volet formation et des liens solides avec les employeurs, elle prévoirait plus de cours réguliers jumelés à une formation en cours d'emploi et à une expérience de travail et, finalement, elle offrirait aux plus défavorisés de l'aide pour la recherche d'un emploi et des subventions salariales transitoires.

... il est important d'intervenir le plus tôt possible après le « décrochage » ...

7. Dans le cas des jeunes qui abandonnent l'école, il est important d'intervenir le plus tôt possible après le « décrochage » : plus on tardera, plus les divers facteurs négatifs d'« autorenforcement » — les forces dynamiques (piètre éducation et peu de compétences, chômage chronique, pauvreté, dépendance à l'égard de l'aide sociale, faible estime de soi) — risquent de rendre le problème quasi insurmontable.

... le gouvernement doit susciter la création, par le secteur privé, de débouchés pour les jeunes.

8. Une meilleure préparation au marché du travail augmente les chances qu'ont les jeunes de dénicher et de garder un emploi — en supposant qu'il existe des emplois. Des mesures visant l'offre ne peuvent, seules, résoudre tous les problèmes inhérents à la participation des jeunes au marché du travail. La situation économique — la disponibilité d'emplois — constitue un facteur déterminant de l'efficacité des programmes. Tout ensemble cohérent de politiques relatives au marché du travail doit comprendre des stratégies parallèles agissant sur la demande et garantissant la disponibilité d'emplois et l'accessibilité à ceux-ci. Dans cette optique, le gouvernement doit susciter la création, par le secteur privé, de débouchés pour les jeunes. L'initiative de DRHC, *L'école avant tout*, illustre bien comment une initiative de marketing social peut sensibiliser le public et contribuer au changement. Une approche similaire pourrait faire partie intégrante d'une démarche plus globale

au moyen de laquelle on tenterait de mobiliser les employeurs dans un programme d'emploi pour les jeunes.

On peut faire état, en plus de ces observations générales, d'un certain nombre de leçons importantes concernant des types précis d'intervention.

III. Programmes destinés aux jeunes en milieu scolaire

Les jeunes plus instruits s'en sortent mieux que les autres.

Les programmes axés sur l'école reposent sur le principe voulant qu'il vaut mieux prévenir que guérir. Car c'est encore le système scolaire qui demeure, pour les jeunes, le principal « lieu » de préparation au marché du travail. Les jeunes plus instruits s'en sortent mieux que les autres. Ces vingt dernières années, ceux qui ont abandonné leurs études avant la fin du cours secondaire ont vu se dégrader considérablement leur situation sur le marché du travail. On ne peut donc guère s'étonner du fait que, parmi les stratégies étudiées, les plus efficaces soient celles qui visent à garder les jeunes à l'école. Notons en outre qu'il est préférable d'avoir recours le plus possible au système d'éducation ordinaire plutôt que d'ériger des infrastructures de rechange pour assurer la prestation de programmes dont l'objectif est d'aider les décrocheurs.

Les programmes axés sur l'école ont pour objet d'y garder les élèves; leurs responsables cherchent à établir des liens entre le monde du travail et les élèves, surtout ceux qui n'entendent pas poursuivre d'études postsecondaires.

En règle générale, on a eu recours à deux grandes approches :

- des démarches visant à augmenter le taux d'obtention de diplôme d'études secondaires — aide aux étudiants qui affichent un piètre rendement scolaire et programmes d'études de rechange (axés notamment sur le marché du travail);

- des démarches visant à permettre aux étudiants d'acquérir une expérience de travail qui facilitera leur passage de l'école au monde du travail.

1. Aide axée sur le rendement scolaire

Il arrive souvent qu'un piètre rendement scolaire constitue un signe précurseur de décrochage — quoiqu'il soit habituellement le symptôme d'autres problèmes sous-jacents. Les programmes d'aide aux étudiants à risque ayant un faible rendement scolaire se sont révélés efficaces pour ce qui est de l'augmentation du taux de diplomation au sein de ce groupe.

... les programmes conçus pour offrir une aide permanente au cours de l'année scolaire ... ont particulièrement bien réussi à accroître le taux d'obtention de diplôme chez les jeunes défavorisés.

On a eu recours à plusieurs approches présentant toute une gamme de caractéristiques dans le but d'aider les élèves à améliorer leur performance scolaire; dans de nombreux cas, ces approches ont influé sur le taux d'obtention de diplôme. Les résultats ont cependant varié considérablement d'un endroit à l'autre. En règle générale, les programmes conçus pour offrir une aide permanente au cours de l'année scolaire —p. ex. : encadrement par un adulte ou un camarade, aide pour les devoirs, offre de petites rétributions pour une participation fructueuse à des programmes centrés sur le milieu scolaire (rétributions qui peuvent prendre la forme de « crédits » à utiliser plus tard pour acquitter des droits de scolarité associés à des cours postsecondaires) — ont particulièrement bien réussi à accroître le taux d'obtention de diplôme chez les jeunes défavorisés.

D'un autre côté, les programmes axés sur le rattrapage scolaire durant l'été ont eu des effets à court terme, en ce sens qu'ils ont aidé les élèves défavorisés à se tenir à jour et à préserver leur acquis pendant les vacances d'été, mais ils *n'ont pas eu* tellement d'incidence sur leur taux de diplomation et sur leur emploi ultérieur.

2. Programmes parallèles axés sur le travail

Les résultats des programmes parallèles axés sur le marché du travail ont été mitigés. Ces programmes ciblaient surtout les défavorisés et les autres groupes dits « à risque »; ils avaient comme objectif d'intensifier la persévérance scolaire en prouvant l'importance des études secondaires, principalement auprès de ceux qui n'envisagent pas d'études postsecondaires ou qui peuvent vouloir poursuivre leur cheminement au sein d'un programme professionnel ou technique après l'école secondaire.

... ces approches ont davantage de succès auprès des jeunes femmes ...

On ne dispose pas d'études canadiennes rigoureuses portant sur les incidences de cette approche. Le débat se limite, pour une large part, à un simple échange de vues entre les tenants d'un apprentissage « contextualisé » et ceux qui ne reconnaissent que peu de valeur aux composantes de programmes « parallèles » qui tournent autour d'une expérience de travail. Aux États-Unis, on a prouvé que de tels programmes peuvent améliorer l'assiduité et aboutir à de meilleures notes, mais pour ce qui est de l'augmentation du taux d'obtention de diplôme d'études secondaires, le succès a varié énormément d'un programme à l'autre et, au sein d'un même programme, d'un endroit à un autre. L'ajout d'éléments axés sur le travail peut soit rehausser la valeur de l'instruction reçue, soit renforcer la notion du « travail comme substitut de l'école ». L'expérience américaine laisse également croire que ces approches ont davantage de succès auprès des jeunes femmes; chez les jeunes hommes, surtout les Noirs, la participation à des activités articulées autour du travail peut en fait accroître les risques de décrochage pour peu qu'un travail à plein temps leur devienne accessible.

3. Programmes axés sur le passage de l'école au travail

Au Canada, l'expérience à cet égard repose sur des programmes de transition précis, dont l'ampleur est habituellement réduite si on les compare aux programmes axés sur l'enseignement régulier et qui ciblent surtout une population étudiante donnée — d'ordinaire les élèves à risque ou ceux qui sont sous-performants.

En Europe, on compte beaucoup plus de programmes, au sein du système d'enseignement, où sont combinées formation de base et préparation professionnelle. Il existe à cet égard deux grandes approches qu'on pourrait illustrer à l'aide des exemples suivants : le système double que l'on retrouve en Allemagne et en vertu duquel les jeunes sont orientés très tôt vers une formation professionnelle orchestrée autour d'une entreprise — formation donnée parallèlement aux études de base et faisant partie intégrante de celles-ci —, et le *National Vocational Qualifications*, du Royaume-Uni, dans le cadre duquel le secteur privé établit, au sein d'une structure mise en place par le gouvernement, une série de normes de compétences pour chaque profession, mais où il appartient à chaque personne de décider de quelle façon elle acquerra les qualifications nécessaires à l'exercice de la profession choisie (par exemple : école, formation en milieu de travail, établissements de formation privés).

Il importe de reconnaître que les systèmes nationaux d'éducation et de formation sont le reflet du milieu institutionnel dont ils font partie; en conséquence, des approches retenues dans un pays donné peuvent ne pas être applicables telles quelles ailleurs. Il ne faut pas oublier, en outre, que certains éléments des systèmes parallèles — comme l'élaboration et le maintien d'un ensemble complet de normes de compétences nationales, l'accréditation des maisons de formation et l'évaluation des compétences — peuvent s'avérer fort onéreux.

Les programmes canadiens de transition ont pour objectif de renforcer les liens entre l'école et le marché du travail. Les exemples les plus courants à cet égard sont les programmes d'enseignement coopératif et les programmes d'apprentissage en établissement. Tout porte à croire que l'efficacité de tels programmes sur l'emploi et la rémunération des diplômés est fonction de la qualité de l'expérience de travail acquise — tant au niveau secondaire qu'au niveau postsecondaire. La clef consiste à offrir aux jeunes des expériences qui leur seront précieuses lorsqu'ils chercheront un travail à plein temps. Précisons, enfin, que rien ne vaut l'expérience du travail rémunéré acquise dans le secteur privé.

La clef consiste à offrir aux jeunes des expériences qui leur seront précieuses lorsqu'ils chercheront un travail à plein temps.

D'importantes obstacles entravent l'expansion des programmes qui établissent un lien entre école et expérience de travail. En Amérique du Nord, nombreux sont les éducateurs qui minimisent le rôle du système d'enseignement au chapitre de la préparation professionnelle; en conséquence, ils sont réticents à élaborer des programmes permettant d'acquérir une expérience de travail et à leur reconnaître des « crédits

scolaires ». I faut également mentionner le fait que les employeurs n'offrent qu'un nombre très limité de stages en milieu de travail.

Qui plus est, les résultats de ces programmes ont été mitigés. L'enseignement coopératif semble améliorer les possibilités d'emploi pour ceux qui suivent une formation de niveau postsecondaire. Mais les résultats d'évaluation sur l'expérience plus limitée en matière d'enseignement coopératif dans les écoles secondaires suggèrent que ces programmes n'ont peut-être que peu d'impacts à court terme sur la participation à la population active. Nous ne connaissons pas présentement les impacts à long terme pour les étudiants de niveau secondaire. De plus amples recherches doivent être entreprises de façon à explorer les impacts à long terme; surtout en ce qui à trait aux étudiants qui choisissent de poursuivre une formation professionnelle ou de devenir apprentis.

I existe une autre approche au moyen de laquelle on peut offrir aux élèves une expérience de travail : améliorer l'accès aux emplois d'été. Les résultats d'évaluation suggèrent que des programmes d'emplois d'été ciblés peuvent permettre à un nombre plus élevé de jeunes défavorisés de se trouver du travail. Toutefois, les emplois d'été attire souvent ceux qui auraient de toute façon trouvé du travail. Mais si l'on ne peut douter que l'expérience de travail constitue un facteur déterminant de la réussite ultérieure sur le marché du travail, on ne sait présentement pas qu'elle est l'éventuelle incidence des emplois d'été sur le rendement scolaire ou sur les expériences d'emploi ultérieures des participants.

Enfin, les résultats d'évaluation démontrent que les services de placement mis sur pied pour répondre expressément aux besoins des étudiants — p. ex. : les Centres de ressources humaines Canada (CRHC) pour étudiants ou les CRHC sur les campus — ne sont pas plus efficaces (ni moins efficaces) que les services de placement offert par un CRHC ordinaire quand il s'agit d'aider les étudiants à trouver du travail, à réduire le temps qu'ils mettent pour trouver du travail ou, encore, à améliorer le genre d'emploi qu'ils décrochent ou la rémunération qu'ils en tirent.

IV. Programmes destinés aux jeunes qui ne fréquentent pas l'école

I n'est pas facile d'aider les jeunes des milieux défavorisés et la tâche se complique encore une fois qu'ils ont abandonné l'école. Aux États-Unis, notamment, les programmes destinés aux jeunes ont été principalement axés sur ceux qui éprouvent de graves problèmes sociaux — p. ex. : les jeunes ayant eu maille à partir avec la justice; les jeunes qui viennent des groupes raciaux minoritaires des quartiers défavorisés des grandes villes; les mères célibataires adolescentes. Le taux de réussite de ces programmes n'est pas très élevé et, lorsque ces derniers étaient offerts à la fois aux jeunes en milieu scolaire et à ceux de l'extérieur — comme

les programmes LEAP et TPD dont parle Long —, les résultats étaient encore pires auprès de ceux qui avaient déjà quitté l'école.

Même si les programmes étaient souvent intensifs et parfois onéreux, ils n'obtenaient qu'un succès plutôt modeste. Le *Job Corps* constitue le meilleur exemple américain de ce type d'intervention : on y propose des périodes de formation relativement longues conjuguées à des possibilités d'acquérir une expérience en milieu de travail et de l'aide pour trouver un emploi. D'autres programmes moins onéreux et moins intensifs n'ont eu que peu ou pas d'incidence aux États-Unis. Un fait est cependant sûr : plus on intervient tôt, meilleurs sont les résultats. Les forces dynamiques que constituent un faible niveau d'instruction et de qualification, le chômage chronique, la pauvreté, la dépendance face à l'aide sociale et une piètre estime de soi sont des facteurs d'« autorenforcement »; au bout d'un certain temps, les problèmes deviennent pratiquement insurmontables.

... plus on intervient tôt, meilleurs sont les résultats.

En règle générale, les programmes canadiens destinés aux jeunes qui ne fréquentent pas l'école n'ont pas ciblé une clientèle fortement défavorisée; on peut toutefois citer un programme canadien de ce type : l'option *Personnes fortement défavorisées sur le plan de l'emploi* (PFDE), une composante du programme *Développement de l'emploi* (précisons que l'option PFDE ne constituait pas à proprement parler un programme pour les jeunes). Bien que positive, l'incidence de l'option PFDE sur l'employabilité des participants a été minime et de courte durée — elle disparaissait à long terme. Ajoutons que cette option n'a pas eu d'effet sur la rémunération des participants.

À court terme, l'option *Intégration* — composante principalement axée sur les jeunes de l'ancien programme *Intégration professionnelle* de DRHC — a influé de manière significative sur l'emploi et la rémunération des participants, mais ses effets avaient tendance à s'éroder au fil du temps. Dans l'ensemble, ce sont toutefois des personnes que l'on pourrait décrire comme légèrement défavorisées qui y ont pris part : seule une petite proportion d'entre elles provenaient de groupes minoritaires et relativement peu dépendaient de l'aide sociale; précisons, enfin, que la moitié de tous les participants ayant été soumis à l'étude étaient de l'Ontario et de la Colombie-Britannique — les deux provinces canadiennes où les marchés du travail sont les plus sains et les plus diversifiés.

Au chapitre de l'aide aux jeunes de milieux défavorisés, ce sont dans une large mesure ces résultats décevants qui ont suscité un regain d'intérêt pour la prévention — par le truchement de programmes axés sur l'école — au détriment d'approches correctives.

Six approches générales — par opposition à programmes spécifiques — ont été retenues pour aider les jeunes ayant quitté l'école à surmonter leurs problèmes en matière d'emploi :

1. aide pour trouver un emploi
2. projets qui offrent des stages temporaires d'expérience professionnelle

3. subventions salariales qui favorisent l'embauche auprès d'employeurs
4. soutien au travail indépendant
5. formation professionnelle
6. incitation à retourner à l'école

1. Aide pour la recherche d'un emploi

... ces programmes accélèrent le processus de recherche d'un emploi...

L'aide pour la recherche d'un emploi peut prendre diverses formes : orientation professionnelle, initiation aux techniques de recherche d'emploi, rédaction d'un curriculum vitae et clubs de placement. Si ces programmes accélèrent le processus de recherche d'un emploi, ils ne semblent cependant pas se traduire par des avantages durables eu égard à l'emploi et à la rémunération. Le plus souvent, les gains au niveau de la rémunération se volatilisent très rapidement : au bout d'un an ou deux, les salaires des participants ne sont pas plus élevés que ceux des non-participants. Une telle constatation n'a rien de surprenant : prise isolément, l'aide pour la recherche d'un emploi ne fait rien pour mieux préparer les gens à s'intégrer au marché du travail et à y progresser.

Mais ces programmes offrent toutefois le mérite d'être relativement « bon marché » et, en ce sens, on considère habituellement qu'ils sont rentables : même modestes, leurs retombées réussissent à compenser leurs coûts.

2. Projets d'expérience de travail (création d'emplois)

D'habitude, des programmes de ce genre proposent des stages temporaires d'expérience de travail, surtout dans le secteur public ou dans celui des organismes sans but lucratif; des versements complémentaires aux prestations du participant — aide sociale ou assurance-chômage — y tiennent d'ordinaire lieu de salaire.

En règle générale, ces programmes ont donné des résultats décevants à long terme.

En règle générale, ces programmes ont donné des résultats décevants à long terme. Ainsi, l'option *Projets généraux* — de l'ancien programme *Développement de l'emploi* (DRHC) — n'a pas influé sur les salaires des participants, mais elle a eu une faible incidence négative sur leur employabilité. Du côté américain, les évaluations de programmes ont permis de constater des répercussions à court terme, mais aucune amélioration à long terme au chapitre de l'emploi et des gains. Les participants gagnent davantage tant qu'ils prennent part au programme, mais par la suite, ils ne semblent pas mieux réussir que les autres à trouver et à garder un emploi. En Australie, un programme a eu de faibles retombées positives sur l'emploi des participants, surtout chez les chômeurs chroniques.

Par le passé, la plupart des pays européens ont offert, sous une forme ou une autre, des programmes de création d'emplois axés surtout sur le

secteur public; jugés trop onéreux et inefficaces, ces programmes ont presque tous été abandonnés.

Au fil des ans, il est devenu évident que n'importe quel emploi ne fait pas l'affaire. Les jeunes ont besoin d'emplois significatifs dans les secteurs en croissance.

3. Programmes de subventions salariales

Dans le cadre de programmes ciblés de subventions salariales, on dédommage les employeurs pour l'embauche de membres d'un groupe donné. Les caractéristiques des programmes peuvent varier énormément; ainsi, ils peuvent prévoir : des paiements forfaitaires, le remboursement du salaire à taux fixes et progressifs, des subventions à versements échelonnés ou différés, des primes liées à la prestation d'une formation en cours d'emploi.

En Australie et dans plusieurs pays européens, on propose des subventions salariales temporaires aux employeurs. I ne s'agit pas, en l'occurrence, de programmes exclusivement réservés aux jeunes : pour la plus grande part, ils ciblent les chômeurs chroniques. Selon les résultats des évaluations, les subventions salariales sont susceptibles d'augmenter les chances des personnes défavorisées d'être embauchées pour occuper des emplois disponibles. Au Canada, on a relevé des incidences positives relativement importantes au chapitre de l'emploi et des gains des participants à l'option *Perspectives d'emploi* du programme *Amélioration de l'employabilité* — selon les données d'une récente évaluation. De même, d'après les résultats des évaluations d'anciens programmes de formation — comme le programme *Formation dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée* et l'option *Formation en milieu de travail* du *Programme relatif aux pénuries de main-d'oeuvre* —, les subventions salariales utilisées comme mesures incitant à offrir une formation s'assortissent de gains au niveau de la productivité et de le rémunération des participants.

... les subventions salariales sont susceptibles d'augmenter les chances des personnes défavorisées d'être embauchées pour occuper des emplois disponibles.

Mais rien ne prouve, d'un autre côté, que les programmes de subventions salariales jouent positivement sur le nombre d'emplois disponibles. D'après l'OCDE, les subventions salariales ne sont à l'origine que d'un emploi sur cinq; dans les quatre autres cas, les employeurs auraient de toute façon embauché quelqu'un. Dans ce contexte, ceux qui trouvent du travail ne font, plus souvent qu'autrement, que supplanter d'autres personnes dont les services auraient été retenus en l'absence du programme, ce qui en annule les retombées positives. Ces programmes servent quand même réellement ceux qui y sont admissibles : leurs salaires sont subventionnés — ce qui n'est pas le cas des autres demandeurs d'emploi. Une telle redistribution des possibilités d'emploi peut toujours se justifier sous l'angle « équité » : les personnes défavorisées peuvent ainsi avoir une chance d'acquérir une expérience de travail, de rester en contact avec le marché du travail et d'avoir droit aux avantages que procure un emploi rémunéré. Bien entendu, cette

... ceux qui trouvent du travail ne font, plus souvent qu'autrement, que supplanter d'autres personnes ...

Une telle redistribution des possibilités d'emploi peut toujours se justifier sous l'angle « équité » ...

assertion ne demeure vraie que dans la mesure où les gens qui sont écartés ne font pas eux mêmes partie de groupes défavorisés.

4. Aide au travail indépendant

Au même titre que d'autres programmes de plusieurs pays européens, le *Programme d'aide au travail indépendant* (AT) du Canada et le *New Enterprise Incentive Scheme* d'Australie ont pour objet d'aider des chômeurs à lancer leur propre entreprise. D'ordinaire, de tels programmes sont considérés comme des prolongements des régimes d'assurance-chômage.

Des études qualitatives ont fait ressortir l'importance de combiner aide financière et autres types de soutien — l'aide au niveau de la formation en gestion et de la planification d'entreprise, par exemple. On n'a pas effectué tellement d'analyses quantitatives rigoureuses des incidences; mais en règle générale, le taux de survie des entreprises lancées au moyen de ces programmes s'est révélé comparable à celui des autres nouvelles entreprises. Selon une étude réalisée au Royaume-Uni, sur quatre entreprises lancées avec succès dans le cadre de l'*Enterprise Allowance Scheme*, une n'aurait pas vu le jour sans l'apport du programme.

Au Canada, une récente évaluation de l'AT laisse voir qu'à tout le moins à court terme les participants ont fait l'objet d'un suivi d'une durée moyenne de huit mois après leur « départ » du programme d'AT —, les participants étaient plus susceptibles d'être travailleurs autonomes; qui plus est, l'AT a influé positivement sur les revenus et a réduit le nombre de prestataires d'assurance-chômage et d'aide sociale. Bien qu'une partie du budget de l'AT soit affectée à l'aide aux jeunes, on ne dispose pas de données distinctes faisant état des incidences du programme sur les jeunes participants.

... un programme mis en oeuvre de manière sélective en collaboration avec le secteur privé peut éveiller l'intérêt des jeunes pour l'« entreprenariat » ...

L'expérience limitée du Canada pour ce qui est des *Prêts aux étudiants entrepreneurs* donne à penser qu'un programme mis en oeuvre de manière sélective en collaboration avec le secteur privé peut éveiller l'intérêt des jeunes pour l'« entreprenariat » et inciter des élèves — on pense surtout aux élèves du secondaire — à opter pour le travail indépendant parce qu'il y verront une solution de rechange aux emplois d'été plus traditionnels ou aux emplois à temps partiel.

5. Programmes de formation

Tout indique que des programmes de formation bien conçus peuvent tout changer. Mais n'oublions pas qu'au chapitre de l'emploi et de la rémunération des « stagiaires », les retombées positives seront vraisemblablement modestes, surtout chez les jeunes hommes et les membres des groupes défavorisés. Aussi, la formation sera-t-elle beaucoup plus efficace si elle est jumelée à d'autres services, comme

l'aide pour la recherche d'un emploi et des possibilités d'acquérir une expérience de travail.

Il faut noter que l'absence de preuves concluantes quant aux effets réels à long terme de la plupart des programmes de formation est en partie attribuable à la période relativement limitée pendant laquelle les progrès ont été évalués. Non seulement les retombées de la formation ne sont-elles pas instantanées, mais, en outre, il est possible qu'elles ne se dévoilent que lentement. Ainsi, sauf s'il existe de grosses différences entre la rémunération de ceux qui suivent la formation et celle des autres, il peut s'écouler beaucoup de temps avant que les gains en salaires ne compensent les coûts de renonciation associés à l'obligation de se retirer du marché du travail pour s'intégrer à un programme de formation. On ne pourra vraisemblablement pas considérer de tels programmes comme rentables à moins que le suivi dont ils font l'objet ne s'échelonne sur une période suffisamment longue.

Non seulement les retombées de la formation ne sont-elles pas instantanées, mais, en outre, il est possible qu'elles ne se dévoilent que lentement.

Dans les programmes de formation qui mettent l'accent sur une clientèle défavorisée, surtout sur les jeunes hommes qui ont quitté l'école avant d'obtenir leur diplôme d'études secondaires, le taux de décrochage est élevé. Les résultats plutôt décevants de ces programmes peuvent donc, jusqu'à un certain point, être imputables à une participation incomplète plutôt qu'à l'inefficacité de la formation elle-même.

Ce sont les programmes relativement « intensifs » et qui offrent des services de soutien parallèlement à la formation qui connaissent le plus de succès auprès des jeunes défavorisés; dans le cadre de nombre de ces programmes, on complète la formation par du counselling, de l'aide pour la recherche d'un emploi et des services semblables. Dans certains cas, il est difficile de cerner l'incidence de la formation elle-même.

Le *Job Corps* — États-Unis —, dont on a déjà parlé, est l'un des mieux « réussis » parmi les programmes intensifs proposant une combinaison de services aux jeunes des milieux défavorisés. Il s'agit d'un programme d'une durée relativement longue, offrant, *en centre résidentiel*, une formation de base, des mesures d'acquisition de compétences professionnelles et une vaste gamme de services de soutien. Non seulement a-t-il rehaussé le taux d'obtention de diplôme d'études secondaires et fait chuter le taux de criminalité, mais encore s'est-il soldé, pour les participants, par des gains modestes en matière d'emploi et de rémunération et par une dépendance moindre à l'égard des paiements de transferts — assurance-chômage et aide sociale. Malgré son coût élevé par participant, le programme *Job Corps* s'est révélé rentable en ce sens que les avantages sociaux qui en découlent excèdent ses coûts, particulièrement si l'on tient compte des économies associées à la baisse du nombre de crimes graves.

Parce que ces modèles sont onéreux et d'un fonctionnement complexe, ils seront cependant toujours limités et ne pourront aider que relativement peu de gens.

Dans les rares cas où des programmes à court terme, moins intensifs, ont obtenu un certain succès, ils reposaient habituellement sur une approche qui privilégiait « le travail d'abord ». On pourrait dire que la caractéristique de cette approche est d'insister beaucoup sur le travail. Mentionnons, à titre d'exemple, que de tels programmes mettent l'accent sur la formation en cours d'emploi, sur les techniques de recherche d'emploi et sur des rapports soutenus avec les employeurs locaux. L'un des mieux « réussis » — et des plus connus — à ce chapitre est sans conteste celui du *Center for Employment and Training* (CET) de San Jose, en Californie, qui s'inscrit dans le programme *Jobstart*. En matière de formation, en fait, le CET offre l'une des interventions les plus courtes et les moins onéreuses de tous les sites du programme *Jobstart*. Le facteur clef de cette réussite semble toutefois résider dans la connaissance du marché du travail local et dans les liens qu'on entretient avec lui. Le CET s'efforce très activement — presque avec acharnement, dirions-nous — de placer les participants; on y maintient des rapports étroits avec le marché du travail, on y a recours aux comités consultatifs de l'industrie et on y recrute du personnel bien au fait du marché du travail et « ayant ses entrées » chez les employeurs. On y combine recyclage scolaire et formation professionnelle et on y a adopté, à l'égard des deux volets, des approches contextualisées de l'apprentissage. Les programmes d'études sont personnalisés et les programmes de formation sont conçus de telle sorte que les participants peuvent accepter un travail à la première occasion. Récemment, l'Alberta a commencé à tester le modèle CET dans quatre centre pilotes de formation intégrée.

On ne s'étonnera pas du fait que les programmes de formation aient plus de chances de réussir quand ils s'articulent autour de qualifications recherchées.

On ne s'étonnera pas du fait que les programmes de formation aient plus de chances de réussir quand ils s'articulent autour de qualifications recherchées. L'évaluation positive du *Programme relatif aux pénuries de main-d'oeuvre spécialisée* prouve qu'on peut accroître de manière substantielle l'incidence d'un programme de formation en insistant grandement sur la formation dans des domaines où la demande est forte.

Reconnaissons-le, ce n'est pas une mince affaire. Les besoins en matière de qualifications sont appelés à changer rapidement; dans cette optique, il peut être difficile de prévoir avec une certaine précision les exigences à venir lorsque de longues périodes de formation sont en jeu. La demande diffère également d'un endroit à l'autre, facteur qui peut s'avérer crucial au regard des premières expériences de travail des jeunes gens dont la mobilité peut être réduite en raison de liens familiaux ou de contraintes financières. La force principale du modèle CET réside peut-être, aussi, dans les liens solides qui le rattachent au marché du travail local : ils permettent aux gestionnaires du programme de cerner les qualifications dont on a besoin dans la région et d'« ajuster » leur programme de formation en conséquence. Cet élément revêtirait une importance toute particulière si les employeurs locaux avaient recours à ces programmes pour effectuer une présélection des travailleurs. Enfin, la nature des qualifications demandées peut évoluer. Quand ils décrivent leurs besoins, les employeurs font davantage référence à des habiletés génériques — capacité de communiquer, de travailler en équipe, de

résoudre des problèmes — qu'à des habiletés professionnelles précises, ce qui contribue à assurer la souplesse et l'adaptabilité de la main-d'oeuvre.

6. Retour à l'école

Étant donné l'*intérêt* de l'instruction par rapport à l'employabilité et aux gains échelonnés sur toute une vie, une stratégie évidente pour « épauler » les décrocheurs du secondaire consisterait à les aider à retourner à l'école. La plupart des ministères provinciaux de l'Éducation et des conseils ou des commissions scolaires offrent, à ceux qui ont abandonné l'école secondaire avant d'obtenir leur diplôme, une forme ou une autre de cours pour adultes ou de cours parallèles. On ne dispose toutefois pas d'études d'évaluation concernant ces approches. L'expérience américaine a néanmoins prouvé que le recyclage scolaire en soi n'a que peu d'influence sur l'emploi et les salaires. ci, la clef semble être la suivante : un diplôme d'études secondaires peut ouvrir d'autres voies. Ainsi, si le rattrapage scolaire constitue un préalable à la formation professionnelle et s'il est offert en concomitance avec celle-ci, on peut en espérer des résultats positifs. Bien sûr, il ouvre également la porte à l'éducation postsecondaire qui, elle, agit de manière significative sur l'emploi et la rémunération.

Quand ils décrivent leurs besoins, les employeurs font davantage référence à des habiletés génériques — capacité de communiquer, de travailler en équipe, de résoudre des problèmes...

... un diplôme d'études secondaires peut ouvrir d'autres voies.

Dans le cadre d'une approche plus récente, on a recours aux bons de formation pour donner accès à des programmes d'enseignement et, notamment, pour encourager les jeunes à poursuivre leurs études secondaires. D'après la récente évaluation d'un projet — programme *Travail et services pour les étudiants* (Terre-Neuve) —, par exemple, bon nombre d'assistés sociaux ont décidé de poursuivre des études secondaires après avoir obtenu des bons d'études remis en contrepartie de leur participation à des expériences de travail. D'un autre côté, l'existence de bons d'études n'a que peu d'incidence sur les décisions des assistés sociaux qui ne prennent pas part au programme — la grande majorité de ceux qui poursuivent des études secondaires l'auraient fait de toute façon, bons d'études ou pas. Voilà qui devrait inciter à cibler soigneusement de tels programmes.

Le Royaume-Uni a déjà mis à l'essai un programme semblable mais d'une durée plus longue : le *Youth Credits*, qu'on s'apprête incessamment, la phase pilote étant achevée, à mettre intégralement en oeuvre. Ce programme n'a malheureusement fait l'objet d'aucune évaluation quantitative d'incidence; mais, en revanche, l'étude de cas laisse croire que les bons d'études peuvent avoir donné à des jeunes de milieux défavorisés plus de possibilités de poursuivre des études. Rien ne prouve, toutefois, que le *Youth Credits* ait eu quelque effet que ce soit sur les choix de formation des jeunes ou sur les types de formation offerts par les fournisseurs de cours.

V. Mise en oeuvre et évaluation des programmes

Cette dernière section résume les leçons apprises émanant des études d'évaluation empiriques. Nous ne pouvons affirmer avec certitude que tel ou tel programme donne des résultats que si nous avons pleine confiance dans la méthodologie qui sous-tend les conclusions des évaluations empiriques. On traitera donc, dans cette section, de certains des défis de nature méthodologique que doivent relever les chercheurs dans ce domaine.

... il n'est pas « aisé » de mettre sur pied, d'appliquer et de maintenir ce genre de programme au fil du temps.

Les études d'évaluation nous apprennent qu'il n'est pas facile de mettre en oeuvre des programmes efficaces. La variété des effets de programmes semblables mis en place en divers endroits et à divers moments démontre qu'il n'est pas « aisé » de mettre sur pied, d'appliquer et de maintenir ce genre de programme au fil du temps. Et, en soi, un programme bien conçu n'est pas forcément un gage de réussite. Avant de passer à une mise en oeuvre intégrale, il importe de prévoir suffisamment de temps et de ressources pour planifier l'implantation du programme, élaborer des méthodes de fonctionnement, former le personnel et régler les problèmes initiaux de démarrage. Une équipe bien formée et motivée, une gestion efficace et un contrôle précoce et continu des volets mise en oeuvre et fonctionnement constituent tous des éléments essentiels du succès d'un programme.

Tant les avantages que les coûts d'une intervention peuvent varier en fonction des conditions qui régissent le marché du travail.

La variabilité des résultats peut également témoigner de différences entre des milieux économiques.[4] Un programme qui s'avère une réussite sur un marché du travail donné peut très bien se solder par un échec ailleurs. Prenons, par exemple, un programme de formation axé sur des compétences spécialisées — et qui n'influera sur la rémunération et l'emploi des participants que dans la mesure où existent des emplois disponibles pour qui maîtrise ces compétences particulières : son évaluation peut aboutir à des conclusions radicalement différentes selon qu'elle est effectuée au cours d'une période où le chômage est élevé plutôt qu'en un moment où il y a pénurie de main-d'oeuvre. Tant les avantages que les coûts d'une intervention peuvent varier en fonction des conditions qui régissent le marché du travail. Les coûts de renonciation pour les participants, le taux de décrochage, les salaires et les heures de travail — ultérieurement à la participation —, de même que les effets de déplacement, peuvent fluctuer de manière systématique en fonction de la gravité de la pénurie de main-d'oeuvre; tous ces facteurs influeront sur l'analyse coûts-avantages sociaux d'un programme.

Effectuer des recherches pour établir ce qui fonctionne n'est pas non plus une sinécure.

Effectuer des recherches pour établir ce qui fonctionne n'est pas non plus une sinécure. De bonnes évaluations de programme exigent que l'on recueille beaucoup de renseignements pendant un laps de temps considérable. À cause de limites en matière de temps, d'argent et de

---

[4] Nous savons gré à Lars Osberg d'avoir souligné, dans ses observations, l'importance de ce facteur.

disponibilité des données, l'évaluation des incidences des programmes peut s'avérer moins révélatrice que ce à quoi on s'attendait. Dans l'idéal, nous aimerions nous attarder à ces études d'évaluation qui ont reposé sur des méthodologies rigoureuses et, notamment, sur celles qui avaient pour but d'évaluer les incidences des programmes — plutôt que sur celles qui n'ont consisté qu'en des évaluations formatives ou des analyses descriptives. Toute recherche d'évaluation doit être marquée au coin du bon sens. Aussi, avant qu'un programme puisse faire l'objet d'une évaluation, il faut préciser les résultats escomptés et la période au cours de laquelle on doit vérifier la tangibilité de ceux-ci. Nous devons également comparer des éléments comparables ce qui nous amène à recourir à des groupes témoins et à une gamme de méthodes complexes pour compenser le gauchissement inhérent à la sélection.

Quand on sait à quel point les techniques d'évaluation ont évolué ces deux dernières décennies, on n'est pas très surpris de constater que les études d'évaluation analysées en vue de ce rapport reposent sur une vaste gamme de méthodologies. Mais la démarche de généralisation des conclusions dont font état ces études est rendue plus difficile du seul fait qu'elles ne sont pas toutes aussi fiables. Dans certains cas, on ne se donne même pas la peine de former des groupes témoins et d'évaluer les incidences; dans d'autres, on se livre à une évaluation des incidences à court terme et l'on oublie carrément le long terme. Pourquoi devrait-il en être ainsi?

Tout d'abord, quand les décideurs sont convaincus qu'un programme atteindra les objectifs qu'on lui fixe, on peut penser qu'il n'est pas nécessaire de former un groupe témoin; exemple : les emplois d'été offerts aux jeunes du secteur rural, à Terre-Neuve, sont presque forcément « supplémentaires »; tous les observateurs semblent en effet reconnaître que les emplois financés à même les fonds publics y constituent les seuls emplois disponibles.

Deuxièmement, il peut ne pas être commode d'orchestrer l'étude des incidences même si un programme a pour objectif d'améliorer l'employabilité et les gains à long terme : ces quinze dernières années, un grand nombre de programmes d'emploi ont été créés et abandonnés. On peut avoir du mal à trouver les ressources et à susciter l'enthousiasme nécessaires à l'étude des « performances » de stagiaires, dix ans après leur départ d'un programme donné, dans un contexte où le programme et ses promoteurs ont depuis longtemps disparu.

Il nous faut lire les rapports d'évaluation en cherchant non seulement à y découvrir de véritables preuves de l'incidence des programmes, mais aussi à s'assurer de leur crédibilité. Nous avons en outre besoin de plus d'études à long terme — des études du même type que l'*Enquête longitudinale sur la formation* (DRHC), par exemple. À cet égard, les données longitudinales contiennent un vaste ensemble de renseignements sur les résultats qui pourraient servir parallèlement aux dossiers des anciens programmes.

La documentation américaine insiste beaucoup sur le recours aux évaluations expérimentales. I ne fait aucun doute qu'aux États-Unis, l'évaluation expérimentale est maintenant assimilée à la « meilleure pratique »; la décision du gouvernement fédéral américain de procéder à une évaluation expérimentale gigantesque et onéreuse de son programme de formation élémentaire — le *Job Training and Partnership Act* — témoigne de l'importance qu'y revêt cette méthode.

Les évaluations expérimentales offrent un avantage non négligeable, bien que souvent méconnu : la simplicité. D'accord, elles sont souvent longues et coûteuses, mais leurs procédures de base sont simples et normalisées et l'on peut raisonnablement s'attendre à ce que, pour l'essentiel, diverses équipes d'évaluateurs aient recours aux mêmes techniques. Quand on se penche sur des évaluations non expérimentales, par contre, on doit constamment se préoccuper de la taille et de la composition des groupes témoins — voire de leur existence — et des méthodes — si méthode il y a — employées pour tenir compte du gauchissement inhérent à la sélection.

Les méthodes non expérimentales jouissent toutefois encore d'une certaine faveur, surtout parce que les expériences ne reposent pas sur des théories. Elles nous révèlent si les participants à tel programme ont mieux réussi que les non-participants mais, par elles-mêmes, elles ne nous renseignent nullement sur le « pourquoi ». Si, comme c'est souvent le cas, le « programme » consiste en une gamme de services plutôt qu'en une intervention, il n'y a aucun moyen de déterminer lequel de ces services a contribué le plus à l'incidence positive. Voilà pourquoi nous croyons que, quel que soit le programme, une évaluation non expérimentale peut valoir une évaluation expérimentale, voire lui être supérieure pour autant qu'elle soit le fait d'analystes chevronnés, qui ont accès à un vaste ensemble de données antérieures et postérieures au programme, et qui peuvent évoluer, pour ce qui est de l'échéancier et des ressources financières, dans des conditions comparables à celles qu'exigent généralement les expériences.

Quand il est question de démarches d'évaluation, le Canada occupe une des premières places à l'échelle internationale.

Bien qu'inévitablement imparfaites, les évaluations de DRHC ont à tout le moins profité de l'encadrement et de l'expérience de la Direction de l'Évaluation et développement des données du Ministère, à Ottawa. Quand il est question de démarches d'évaluation, le Canada occupe une des premières places à l'échelle internationale.[5] Dans le domaine des programmes relatifs à l'emploi, les évaluations de DRHC ne le cèdent qu'à celles des États-Unis au chapitre de la rigueur des méthodologies et de la fiabilité des conclusions.

Mais le transfert projeté des programmes représente également un atout : les provinces peuvent concevoir des programmes qui tiendront compte des acquis des dernières décennies; si l'on procède à une

---

[5] Riddell, W. Craig, "Evaluation of Manpower and Training Programs: The North American Experience" in Evaluating Labour Market and Social Programs. Paris: OCDE, 1991.

évaluation expérimentale de ces programmes, il sera possible d'ajouter aux connaissances sur lesquelles reposera leur évaluation globale, à *l'aube du vingt et unième siècle*.

Bibliographie sélective
Études d'évaluations de DRHC sur les programmes reliés à l'emploi des jeunes

1. Programme d'amélioration de l'employabilité, 1995.
2. Évaluation du programme Jeunesse Canada au travail de 1977, 1978.
3. Évaluation finale du programme d'emploi d'été des jeunes 1978, 1979.
4. Compagnie de jeunes travailleurs 1979-80 Rapport d'évaluation, 1981.
5. A Cost-Effectiveness Evaluation of Choices, 1981.
6. Programme d'emploi d'été de 1980 pour les jeunes : Rapport d'évaluation, 1982.
7. Taking Stock : An Assessment of the National Stay-in-School nitiative.
8. Évaluation du Programme National de Formation en établissement, 1985.
9. Évaluation des ateliers d'orientation au travail, 1985.
10. Évaluation de défi 85 programme d'emploi d'été/expérience de travail (EEET), 1985.
11. Évaluation de l'option alternance travail-études, 1994.
12. Évaluation du service national de placement : Rapport général, 1989.
13. Évaluation de Compas, 1986.
14. Évaluation des projets d'amélioration de l'employabilité des BAS dans le cadre de la PE, 1994.
15. Évaluation : Composante d'emploi d'été/expérience de travail (EEET) : Défi 1986, 1987.
16. Évaluation de l'Option Formation Jeunesse, 1987.
17. Évaluation du programme – Prêts aux étudiants entrepreneurs, 1987.
18. Évaluation du Programme Développement de l'Emploi, 1989.
19. Évaluation du Programme des Centres d'Emploi du Canada pour Étudiants (Rapport d'Ensemble), 1990.
20. Évaluation du programme extension : Rapport d'ensemble, 1990.
21. Rapport Final Étude d'évaluation du programme des centres d'emploi du Canada sur campus, 1990.
22. Évaluation de la Stratégie Jeunesse Canada-Nouveau-Brunswick, 1994.
23. Rapport d'évaluation de l'option PFDE du programme intégration professionnelle, 1993.
24. Étude longitudinale de l'incidence de la formation sur les Programmes Développement de l'Emploi et ntégration Professionnelle, 1994.
25. Évaluation des stages d'été Canada dans le secteur privé, 1983.
26. Évaluation de la Stratégie Jeunesse Canada-Terre-Neuve, 1994.

27. Évaluation des initiatives stratégiques Programme travail et services pour les étudiants (PTSPE) Terre-Neuve et Labrador, 1995.
28. Youth Internship Program – An Assessment of the Demonstration Phase.
29. Évaluation du programme relatif aux pénuries de main-d'œuvre, 1991.

De plus, au delà d'une centaine (100) d'autres sources d'information ont été consulté dans le cadre de cette recherche.